colloques et séminaires

Décentralisation et pouvoirs en Afrique

En contrepoint, modèles territoriaux français

Éditeurs scientifiques
Claude Fay
Yaouaga Félix Koné
Catherine Quiminal



Décentralisation et pouvoirs en Afrique

En contrepoint, modèles territoriaux français

Ouvrage issu du colloque international
Pouvoirs et décentralisations en Afrique et en Europe – ISH, Mali – CEAf (EHESS)
Bamako, hôtel Mandé, 11-13 novembre 2002

Décentralisation et pouvoirs en Afrique

En contrepoint, modèles territoriaux français

Éditeurs scientifiques
Claude Fay, Yaouaga Félix Koné, Catherine Quiminal

IRD Éditions
INSTITUT DE RECHERCHE POUR LE DÉVELOPPEMENT

collection Colloques et séminaires

Paris, 2006

Préparation éditoriale
Yolande Cavallazzi

Mise en page
Jouve SA

Traduction
Simon Barnard

Fabrication
Catherine Plasse

Maquette de couverture
Michelle Saint-Léger

Maquette intérieure
Catherine Plasse

Photo de couv. : IRD/C. Fay – Affiche murale, élections communales 2004 au Mali. Légende de l'affiche : « Votre commune c'est votre affaire, votez pour élire vos conseillers municipaux ».

ISSN : 0767-2896
ISBN : 2-7099-1607-X

Remerciements

Nous remercions le Scac-Bamako (MAE) qui a financé et soutenu pendant plusieurs années (1997-2001) l'accord inter-établissements entre l'ISH et l'EHESS et le projet de recherche lié « Pouvoirs locaux, pouvoirs d'Etat, démocratie et démocratisation au Mali » et, en particulier, messieurs Jean-François Lanteri, Thierry Simon, Guy Trezeux et Philippe Foiret pour leur attention bienveillante.

Nous remercions le MAE, l'IRD (DIC) et le CNRS (section 38) qui ont soutenu et financé le colloque international « Pouvoirs et décentralisations en Afrique et en Europe » (Bamako, novembre 2002).

Nous remercions la représentation IRD de Bamako qui a soutenu logistiquement la tenue de ce colloque et, en particulier, mesdames Josette Berduck et Sitan Guindo.

Nous remercions collectivement (ils sont trop nombreux pour être nommés) les différents acteurs de la décentralisation (maires, conseillers, citoyens, responsables villageois et territoriaux, militants politiques, migrants, administrateurs territoriaux et agents des services publics, membres d'ONG…) qui ont bien voulu se constituer, selon l'expression canonique, en « informateurs » des chercheurs dont les travaux sont présentés ici.

Liste des auteurs

Jean-Loup **Amselle**, anthropologue,
EHESS, 54, bd Raspail, 75006, Paris, France
amselle@ehess.fr

Bréhima **Béridogo**, anthropologue,
université de Bamako, Flash, BPE 2528, Bamako,
république du Mali
Beridogo@ml.refer.org

Monique **Bertrand**, géographe,
université de Caen, Creso-UMR 6590 CNRS,
Esplanade de la Paix, 14032, Caen cedex
monique.bertrand@unicaen.frl

Giorgio **Blundo**, anthropologue,
EHESS, Shadyc, Centre de la Vieille Charité,
2, rue de la Charité, 13002, Marseille
blundo@ehess.univ-mrs.fr

Françoise **Bourdarias**, anthropologue,
université François-Rabelais, 3, rue des Tanneurs, 37000, Tours
francoise.bourdarias@univ-tours.fr

Seydou **Camara**, historien,
ISH (Institut des sciences humaines), BP 159, Bamako,
république du Mali
ish@afribone.net.ml

Bah **Diakité**, socio-linguiste,
ISH (Institut des sciences humaines), BP 159, Bamako,
république du Mali
ish@afribone.net.ml

Anne **Doquet**, anthropologue,
IRD, Centre de recherche d'Île-de-France,
32, av. Henri-Varagnat, F-93143, Bondy cedex
annedoquet@yahoo.fr

Claude **Fay**, anthropologue,
IRD, Centre de recherche d'Île-de-France,
32, av. Henri-Varagnat, F-93143, Bondy cedex
claude.fay@wanadoo.fr

Gilles **Holder**, anthropologue,
CNRS, Centre d'études des mondes africains,
Maison méditerranéenne des sciences de l'Homme,
5, rue du Château de l'Horloge, BP 647,
13094 Aix-en-Provence cedex 2
holder@mmsh.univ-aix.fr

Bréhima **Kassibo**, anthropologue,
ISH (Institut des sciences humaines)-CNRST,
BP 159, Bamako, république du Mali
cnrst-nufu@datatech.toolnet.org

Éric **Komlavi Hahonou**, socio-anthropologue,
Lasdel (Laboratory of studies and research on social dynamics and local development),
BP 1383, Parakou, Bénin
komlavi@ruc.dk

Yaouaga Félix **Koné**, anthropologue,
ISH (Institut des sciences humaines), BP 159, Bamako, république du Mali
ish@afribone.net.ml

Carola **Lentz**, anthropologue,
Institut für Ethnologie und Afrika-Studien, universität Mainz,
Forum 6, D 55099 Mainz, Allemagne
lentz@uni-mainz.de

Pierre-Yves **Le Meur**, anthropologue,
Gret, 211-213, rue La Fayette, 75010, Paris, France
lemeur@gret.org

Daniel **Nordman**, historien,
CNRS, Centre de recherches historiques (CRH)
(UMR 8558), 54, bd Raspail, 75270, Paris cedex 06
nordman@ehess.fr

Jean-Pierre **Olivier de Sardan**, anthropologue,
Lasdel (Laboratory of studies and research on social dynamics and local development),
BP 12901, Niamey, Niger
sardan@ird.ne

Jacques **Palard**, politiste,
CNRS CERVL – Pouvoir, Action publique, Territoire –
Institut d'études politiques de Bordeaux, 11, allée Ausone,
Domaine universitaire, 33607, Pessac-cedex
j.palard@sciencespobordeaux.fr

Catherine **Quiminal**, anthropologue,
université de Paris-VII D.-Diderot,
2 pl. Jussieu, 75251, Paris cedex 05
quiminal@idf.ext.jussieu.fr

Lassana **Traoré**, socio-linguiste,
ISH (Institut des sciences humaines), BP 159, Bamako,
république du Mali
ish@afribone.net.ml

Clémens **Zobel**, anthropologue,
université Paris-VIII, dép. de Sciences politiques,
2, rue de la Liberté, 93526, St-Denis cedex, France
clemenszobel@yahoo.fr

Sommaire



Carte administrative du Mali.

Introduction

Réformes administratives et logiques politiques, ancrages locaux et transnationaux

Ce livre est né de la confrontation, lors d'un colloque international tenu à Bamako fin 2002[1], entre des chercheurs de diverses disciplines de sciences sociales (anthropologues, géographes, historiens, linguistes, politologues, sociologues) ayant travaillé sur des processus de décentralisation dans des pays d'Afrique et en France.

La volonté comparatiste qui présidait à cette manifestation était d'abord issue de recherches effectuées au Mali, où, à la suite d'un soulèvement populaire relayé par une partie de l'armée (1991), s'étaient instaurés une démocratie pluripartiste et un État de droit qui avait initié, à partir de 1993, un processus de décentralisation administrative. Celui-ci a abouti, en 1999, à la création de 701 communes rurales ou urbaines qui ont terminé en 2004 leur premier exercice quinquennal. La décentralisation malienne s'est faite sous le signe d'une restitution du pouvoir aux mondes locaux, restitution à l'œuvre dès le processus même de découpage territorial (les communes se sont constituées à partir de regroupements volontaires), ce dans une volonté de rupture avec une gouvernance « verticale » et autoritaire considérée comme issue du modèle colonial.

[1]Colloque international *Pouvoirs et décentralisations en Afrique et en Europe*, organisé par l'Institut des sciences humaines (ISH) du Mali et l'EHESS-Paris avec le soutien et la participation de l'IRD, du CNRS et du MAE (Scac-Bamako), hôtel Mandé, Bamako, 11-13 novembre 2002. Une partie des interventions a été sélectionnée et retravaillée en vue de cette publication. Une première synthèse des communications avait été faite dans F. Bourdarias *et al.* (2003).

Dès 1996, une équipe de chercheurs maliens et français a entrepris d'engager une recherche sur les processus de démocratisation et de décentralisation[2]. Il s'agissait d'une étude interrégionale comparative des modes de mise en œuvre et de (ré)appropriation de ces réformes politiques et administratives. Les chercheurs concernés avaient tous une connaissance ancienne de plusieurs mondes locaux maliens, des déstabilisations (d'ordres climatique, démographique, socio-économique et politique) qu'ils avaient connues, ces dernières décennies, dans la gestion des ressources et des hommes, et de l'importance qu'avait eu la relation à l'État dans le règlement de ces problèmes. Ils entendaient donc insister en particulier sur l'analyse des modes de réarticulation suscités par ces réformes entre les pouvoirs locaux et entre ceux-ci et le pouvoir d'État, sur les nouvelles formes de contrôle et de mobilisation des ressources (notamment foncières) qui pouvaient en découler, et par conséquent sur les incidences de la décentralisation sur le développement. L'interrogation portait à terme sur les nouvelles formes d'intégration des mondes locaux à la nation – et de réencadrement et de contrôle par l'État des mondes locaux – qui pouvaient se dessiner, ainsi que sur leurs lignes de tension et les seuils éventuels de rupture. Un pan de cette recherche était par conséquent consacré aux représentations et pratiques discursives des élites étatiques.

À l'issue de ce travail (Koné *et al*., 2002), l'équipe ressentit le besoin de confronter ses résultats avec ceux acquis par des chercheurs ayant travaillé sur les mêmes thèmes soit dans d'autres mondes locaux maliens (notamment les chercheurs du Gredef[3], dont les études ont couvert la même grande période), soit dans d'autres configurations socio-politiques nationales : Bénin, Burkina-Faso, Ghana, Niger, Sénégal où des processus de décentralisation pouvaient être ébauchés, à l'œuvre, réalisés ou « en panne » (cf. notamment

[2]Projet « pouvoirs locaux, pouvoir d'État, démocratie et décentralisation au Mali », effectué, sous la direction de Yaouaga Félix Koné et Claude Fay, dans le cadre d'un accord inter-établissement entre l'Institut des sciences humaines (ISH) de Bamako et l'École des hautes études en sciences sociales (Centre d'études africaines) et financé par le MAE (Scac-Bamako).

[3]Groupe de recherche sur la décentralisation et le foncier, sous la direction de Bréhima Kassibo, équipe soutenue par Aire-Développement. cf. Kassibo (éd.), 1998.

Dasseto F. *et al.*, 2004 ; Bierschenk T. et Olivier de Sardan J.-P. (eds), 1998 ; van Walraven K. et Thiriot C., 2002). Cette dernière confrontation permettrait de mieux restituer les phénomènes étudiés à l'échelle régionale mais également globale. Les démocratisations et décentralisations africaines doivent en effet aussi s'analyser en regard des spécificités liées à l'histoire des deux dernières décennies, à l'effondrement du bloc communiste et aux nouveaux « traitements » occidentaux de l'Afrique (Leclerc-Olive et Rochegude (éd.), 2001). Les nouvelles formes de coopération, les nouvelles conditionnalités posées par les partenaires au développement, l'incitation générale à l'euphémisation des États qui amène ceux-ci à reformuler leurs modes d'action (Lebeau *et al.* (eds), 2003) sont indissociables du ressurgissement des quêtes identitaires dans les pays du Sud (Bako-Arifari et Laurent (eds), 1998 ; Otayek (éd.), 1999). La mise en place, comme au Mali, de collectivités territoriales décentralisées, dotées d'une autonomie de gestion et incitées à se « brancher » directement sur une coopération elle-même décentralisée et sur les bailleurs de fonds internationaux indique d'ailleurs immédiatement la reformulation des rapports entre ce qu'il est convenu d'appeler le « local », le « national » et le « global ».

Une fois acquis le principe d'un colloque comme lieu de cette confrontation, il a paru souhaitable de convier deux spécialistes de la France, un politiste travaillant sur la décentralisation, et un historien étudiant les découpages territoriaux et administratifs dans la longue durée, à participer à nos travaux. Si les décentralisations africaines découlent de sources variées et se réclament de modèles pluriels, la référence, implicite ou explicite, à l'ancien pays colonisateur est souvent lourde de sens, dans le rejet (d'un modèle de pouvoir vertical pensé comme dérivé de l'administration coloniale) comme dans l'emprunt (au moins partiel, de modèles de démocratie, de déconcentration ou de « bonne gouvernance »). Des chassés-croisés historiques et sémantiques invitent d'ailleurs à une réflexion sur le rapport entre modèles locaux africains et modèles importés, ainsi que sur la mise en œuvre de décentralisations dans des pays d'Europe et, en particulier, en France. L'impulsion par les bailleurs de fonds d'une « gestion décentralisée » au Sud renvoie en effet, théoriquement et historiquement, aux débats de l'époque coloniale sur l'administration « directe » ou « indirecte » et sur les rapports entre État et société civile. La « forme canton » mise en place en

Afrique par les autorités coloniales pour gérer les unités politiques locales était directement issue du remodelage administratif de la Révolution française. On peut s'interroger, en considérant l'histoire du Mali et l'histoire de France, sur une éventuelle communauté de paradoxes auxquels se sont confrontés le remodelage révolutionnaire français, son avatar colonial et « cantonal » et peut-être les actuelles décentralisations malienne et française, face à la coprésence d'unités territoriales historiquement et géographiquement hétérogènes. L'étude menée par D. Nordman (1998) sur l'histoire des découpages territoriaux en France entrait ainsi en résonance avec les études de même nature qu'ont dû mener les africanistes, sur leurs terrains respectifs, pour saisir les enjeux des réformes. Enfin, l'actuelle « commune rurale » malienne évoque pour une part les « pays » mis en place par la décentralisation en France et étudiés par J. Palard, du point de vue de ses critères de définition (viabilité économique *et* affinités historiques et culturelles) et de celui de ses logiques d'élaboration ou de ses emblématisations (« pragmatisme » malien et « communautés apprenantes » françaises – ou d'ailleurs, pour retourner vers le « global », anglo-saxonnes). C'est pourquoi nous avons proposé avec insistance à ces deux chercheurs de conclure leurs articles de spécialistes par quelques considérations sur le colloque et ses objets, ce qu'ils ont très aimablement accepté, prenant courageusement le risque, selon la formule de l'un d'eux, de jouer les « hurons de passage ».

Pour comprendre les complexités de la décentralisation au Mali, il faut remarquer *à la fois* :

– qu'elle s'inscrit comme on l'a rappelé dans une conjoncture politique mondiale spécifique et contraignante ;

– que son principe était néanmoins présent depuis longtemps dans les régimes maliens antérieurs à titre de « projet avorté » (B. Kassibo) *mais*…

– que sa réalisation s'est faite au carrefour des aspirations à une démocratie déconcentrée d'acteurs sociaux émergents et hétérogènes issus de plusieurs sources : associations politiques pro-démocratiques anciennement clandestines ; élites nées dans les instances étatiques ou para-étatiques de développement des décennies précédentes ; élites nées dans les projets associatifs, qui ont d'ailleurs connu un « boom » remarquable dans le cadre démocratique. Sa mise en place

permettait par ailleurs de régler dans un contexte global la question des régions du Nord et les velléités séparatistes touareg (on peut ici penser à la question casamançaise au Sénégal… ou corse en France) ;

– qu'elle a procédé d'une entreprise systématique de l'État visant l'ensemble du territoire national et opérant comme une injonction volontariste (celle de se regrouper en communes rurales et urbaines) en direction des mondes locaux, *mais* ...

– que cette injonction s'est présentée comme une volonté de « rendre le pouvoir à la base » (« à la maison » ou « au terroir » selon les traductions : F. Koné, B. Kassibo) et a largement laissé les mondes locaux décider du contenu de la nouvelle organisation dans une procédure de *bottom-up* (rassemblements volontaires de villages en communes) où l'administration d'État a été volontairement marginalisée dans un premier temps au profit de représentants de la « société civile » (B. Kassibo, B. Béridogo).

À l'énoncé de cet ensemble paradoxal de caractéristiques, il faut ajouter que la prise en charge de la décentralisation a été faite par une partie des élites mentionnées, regroupées au sein de la *Mission de décentralisation* (MDD). Celles-ci ont élaboré leur modèle théorique au carrefour du modèle démocratique occidental et d'un modèle de décentralisation supposé préexister dans les formations politiques précoloniales maliennes. Ce souci d'« enraciner (la réforme) dans le terroir malien » (J.-L. Amselle) s'est manifesté en référence à un prophétisme scripturaire d'inspiration afrocentriste, le mouvement N'ko (*ibid.*), pratiquant une lecture de l'organisation sociale précoloniale très inspirée de l'ethnologie coloniale. Cette démarche correspond sans doute d'une part à un renouveau des quêtes identitaires des élites africaines face à la modernité politique[4]. Mais elle exprime aussi un rapport de forces entre les élites « classiques » formées par l'Université (notamment française) et les nouvelles élites issues du mouvement associatif. Les premières, qui se sont généralement vues exclues du processus décentralisateur, critiquent volontiers le caractère artisanal, mythique et mythifiant de l'usage que les secondes font de l'histoire (B. Béridogo, B. Kassibo) ; les tenants du N'ko,

[4]Sur les imaginaires croisés occidentaux et africains dans la construction des post-modernités respectives, cf. Amselle (éd.), 2002.

bien introduit dans les médias, pourfendent pour leur part à longueur d'émissions radiophoniques le dévoiement par mimétisme des clercs formés par l'Occident. La lutte pour le sens de la décentralisation, qu'on va retrouver sous différentes formes dans les mondes locaux, divise donc aussi des fractions de l'élite malienne.

Le modèle bicéphale établi par la MDD (1998 : 21-27) produit dans tous les cas un effet paradoxal immédiat : la décentralisation est définie comme devant « intégrer toutes les formes de développement communautaire au niveau du village » tout en les « dépassant » par des objectifs « modernes » de démocratie et de développement supposant « la prise en compte et la gestion… (de tous les)… déséquilibres économiques, sociaux et culturels… qui s'illustrent dans la société malienne ». Ces deux impératifs expliquent pourquoi un des critères de regroupement communal proposé aux populations[5] fera appel aux solidarités historiques et « traditionnelles » et définira, en langues locales, la commune dans des références ambiguës à mi-chemin de l'ordre lignager et de l'ordre impérial (cf. articles de Fay et de Koné)[6], en même temps qu'elle sera représentée comme une communauté de biens et de droits dans le cadre d'une citoyenneté démocratique.

Ces effets d'annonce ont suscité dans les mondes locaux, outre une grande inquiétude, une forte effervescence interprétative portant d'abord sur la nature de la décentralisation, puisqu'à l'issue des messages ambigus dits de « sensibilisation » elle s'avérait de toutes façons devoir toucher aux principales relations sociales (statutaires, hiérarchiques) organisant le contrôle des hommes et des ressources, et en particulier devoir affecter l'ordre territorial et foncier. Ces interrogations variaient selon les configurations locales spécifiques. Dans de nombreux mondes ruraux, les propriétaires fonciers pouvaient évoquer le spectre de la dépossession et, comme au Maasina (Macina), craindre que la décentralisation ne soit la

---

[5]Les deux autres principaux critères étaient un seuil démographique minimum et la viabilité économique.

[6]En milieu bambarophone, il sera ainsi fait grand usage de la notion de *kafo*, qui désigne en principe une unité politique et territoriale plurivillageoise placée sous la chefferie d'un lignage dominant mais qui peut comporter une forte connotation d'unité consanguine, due aux pratiques assimilatives du lignage cheffal : sur ce point, voir les analyses de F. Koné dans ce même ouvrage.

« queue du socialisme »[7] (C. Fay). Dans des contextes davantage liés au développement, les agents du secteur associatif de la zone cotonnière ou les migrants de la région de Kayes pouvaient osciller entre diverses perceptions de la réforme : nouveau support possible à leurs projets, structure à manipuler, ennemi déstabilisateur à combattre ? Les interrogations étaient d'autant plus aiguës que, sur tous les terrains maliens, les divers acteurs (administration, partis politiques, ONG, chefferies de divers niveaux, etc.) présentaient des versions différentes de la réforme, conformes à leurs craintes ou à leurs espoirs. Ces constructions de sens antagonistes suscitèrent diverses conduites et effets d'anticipation (ventes de terres à Niéna, retrait de terres en usufruit ou suspension de droits délégués d'exploitation agraire ou halieutique au Maasina, exacerbation des conflits fonciers en pays dogon, etc.). Cette dramatisation dans la gestion de l'effet d'annonce est également perceptible dans les pays (Niger, Bénin) où la décentralisation demeure un « serpent de mer » (J.-P. Olivier de Sardan), ainsi qu'au Ghana. Dans tous ces pays, on repère, principalement en regard de l'enjeu foncier, des phénomènes de mobilisation ethnique stratégique parfois très conflictuels, relativisant pour un temps les contradictions internes à chaque groupe au profit d'une opposition globale aux autres groupes, ou de résurgence orientée des chefferies gratifiant, dans un temps d'indécision, leur compétence et leurs savoirs supposés dans le domaine foncier. On a pu observer des phénomènes comparables, au moins en germe et de façon provisoire, dans diverses régions maliennes et à divers moments du processus, la consigne du « retour du pouvoir à la maison », dont Y. F. Koné montre toute l'ambiguïté[8], et celle, inquiétante, du « partage des biens » ayant été propices à la dramatisation et à l'emblématisation forte des différences et à la

[7]Après l'indépendance, le Mali a connu une Première République socialiste (1960-1968), renversée par un putsch militaire (1968). Après une phase de gouvernement par une junte militaire, est apparue la Deuxième République, sous la présidence du général Moussa Traoré, ancien chef de la junte, Celui-ci a été renversé en 1991 et, après une phase de gouvernement transitoire de salut public, est apparue l'actuelle Troisième République.

[8]*Mara ka segi so ou ka mara la segi so* en bambara. L'ambiguïté de ces formules est redoublée par celle de leurs traductions, parfois littérales (« retour du pouvoir à la maison »), parfois dérivées (« retour du pouvoir au terroir » : cf. B. Kassibo, dans ce livre).

recherche dans le passé des légitimations possibles de privilèges. Il semble que généralement le temps de la « gestion de l'annonce » soit propre, comme le remarque E. K. Hahonou, à exacerber les antagonismes ou, comme le note P.-Y. Le Meur, à multiplier des initiatives concurrentes (notamment d'ONG) qui sont davantage de nature à gêner qu'à faciliter la mise en place ultérieure de la réforme. Dans l'exemple malien qui est, du point de vue de la réalisation de la réforme, le plus avancé, les premières craintes concernant une généralisation des conflits se sont apaisées dans la mise en œuvre de la réforme et on est passé à des logiques plus complexes et plus fines.

Que les stratégies d'anticipation ou de réaction à la décentralisation prennent des formes identitaires et tout particulièrement en rapport au foncier n'a rien de surprenant (Jolivet (éd.), 2000). L. Traoré rappelle, à travers l'analyse de la toponymie et de la patronymie, les fondements historiques des identités sociales et territoriales qui dessinent au Mandé la toile de fond – très hiérarchisée et inégalitaire – de l'organisation sociale. S. Camara montre comment reste centrale, dans l'organisation sociale, la relation entre terre et pouvoir, analyse largement extrapolable à la plupart de nos terrains maliens ruraux et urbains. Dans le processus de décentralisation malienne, les vieilles oppositions entre descendants des chefferies anciennement dominantes et descendants de leurs sujets, entre autochtones et étrangers, entre premiers occupants et vagues ultérieures, entre propriétaires et non-propriétaires fonciers (ces trois dernières oppositions pouvant jouer entre villages ou entre lignages d'un même village), mais aussi entre hommes libres/hommes de caste/descendants de captifs, entre résidents et migrants, ont pris des formes aiguës à un moment ou un autre sur chacun des terrains explorés ici.

Dans le premier temps de la délimitation des communes (par regroupements volontaires de villages), ces hiérarchies statutaires et historiques ont imposé des regroupements très inégaux, certaines communes reconstituant d'anciens cantons précoloniaux, d'autres – du coup baptisées « micro-communes » – ne regroupant parfois qu'une poignée de villages désireux d'« être entre soi », ou d'autres encore constituées d'un groupe central de villages s'adjoignant administrativement une poignée d'autres villages géographiquement enclavés dans une commune adjacente mais refusant d'y appartenir. Dans le second temps de la détermination du chef-lieu de commune,

les mêmes hiérarchies ont joué, faisant parfois éclater une commune par impossibilité de consensus sur le chef-lieu, les logiques sociales pouvant triompher une fois de plus des logiques économiques en imposant comme chef-lieu un village enclavé doté d'une priorité historique au détriment d'un ancien chef-lieu d'arrondissement disposant de bonnes infrastructures. Dans le troisième temps de l'élection d'un conseil puis d'un bureau communal et d'un maire, les allochtones-seconds arrivés-étrangers-castés-descendants de captifs ont souvent été marginalisés ou exclus du processus politique et la logique du « vestibule » a souvent écrasé celle de « l'urne », selon l'expression de Y. F. Koné. À l'issue du processus, où les oppositions politiques ont parfois été calquées sur, ou bien écrasées par, des solidarités statutaires transversales (cf. notamment S. Camara et la constitution au Mandé d'une « liste de la population »), plusieurs travaux nous décrivent la constitution de conseils communaux (ou au moins de bureaux communaux) quasiment mono-villageois[9], de bureaux éventuellement réservés aux clans détenant le pouvoir, voire mono-lignagers et par ailleurs mono-partistes (S. Camara, B. Diakité, C. Fay, Y. F. Koné).

Rien d'étonnant donc dans ce paysage si les appels à l'histoire et aux traditions (et diverses relectures de celles-ci) ont constamment jalonné les stratégies occasionnées par la réforme. Mais il ne faut pas se laisser prendre à l'idée trompeuse d'une confrontation générale entre la « coutume » et la loi ou entre la « tradition » et la « réforme »[10], et ce pour deux raisons : d'une part, parce que la constance formelle de certains paradigmes n'empêche pas un profond remaniement dans leurs mises en œuvre, d'autre part parce que ces remaniements s'effectuent dans des contextes historiques de diverses profondeurs et à chaque fois spécifiques.

Examinons donc d'abord ces redéploiements paradigmatiques : les différents auteurs insistent sur la force des « dynamiques imaginaires » (F. Bourdarias), des « interprétations (de la coutume) à géométrie

---

[9] Dans certains cas (Y. F. Koné), 80 % des candidats-conseillers appartenaient au seul chef-lieu de la commune et un quart seulement des villages sera finalement représenté dans le conseil communal.

[10] Oppositions d'autant plus récurrentes qu'elles ont été d'une certaine façon placées par l'État en exergue de la réforme et qu'il en a été fait un large usage de gouvernement depuis l'époque coloniale.

variable » (M. Bertrand), des mobilisations contrastées du « stock idéel » (G. Holder), des « réinterprétations de modèles politiques anciens » (C. Zobel). À la périphérie de Bamako (F. Bourdarias), si l'opposition entre la coutume et la loi est mobilisée, ce sont les défenseurs de l'autochtonie qui, en appelant à la logique ancienne du pacte et de la dette et en évoquant des récits de mémoire précoloniaux, se présentent comme porteurs d'une modernité citoyenne intégratrice des étrangers contre le pouvoir déterritorialisant et excluant de la loi. Ils renversent ainsi l'accusation d'archaïsme, dans une construction originale et qui n'est pas réductible à une « archaïsation secondaire ». En écho à ces données, P.-Y. Le Meur montre qu'au Bénin le « retour des chefs »[11], à la faveur du traitement de la migration, ne représente en rien une « retraditionalisation » : les nouveaux dynamismes opèrent simplement dans un « discours d'autochtonie » dans lequel s'inscrivent aussi bien les « modernes » (élus, associations de développement). À Djenné (Jenné), G. Holder montre comment une nouvelle élite politique locale « bourgeoise » promeut, en manipulant un stock symbolique très riche, une identité urbaine relativisant l'ethnie (tout en produisant de nouvelles exclusions), et comment le modèle de la cité musulmane peut servir parallèlement à y redéfinir de façon consensuelle et autonome, face aux définitions occidentales ou étatiques, une forme moderne de citoyenneté urbaine ne devant rien à la « bonne gouvernance ». Au Maasina, si on observe une apparente résurgence – au moins géographique – des cantons coloniaux, c'est qu'on mobilise une mémoire communautaire pour sécuriser le foncier (des droits fonciers imbriqués sur des aires historiquement cohérentes), mais on réactive en même temps une mémoire de la domination pour écarter les anciens chefs du pouvoir et on redistribue les paradigmes du pouvoir sur les hommes et du pouvoir sur les biens, conformément aux nouveaux acteurs et enjeux. Au Mandé (C. Zobel), certains cas de figure de regroupements communaux minimaux induisent la mise en œuvre de figures politiques inédites permettant une « représentation directe » de toutes les unités lignagères. En pays dogon (A. Doquet), sur fond de mises en scènes culturelles liées à la présence touristique, c'est la scène rituelle (et non plus directement

[11]Phénomène d'ailleurs récurrent dans plusieurs sociétés africaines : cf. Perrot et Fauvelle-Aymar (eds), 2003.

la mémoire historique) qui va être réinvestie par des dynamismes politiques : de nouvelles jeunes élites y mettent en jeu les relations contemporaines et y engagent des responsables traditionnels du culte, créant des expressions identitaires inédites.

De multiples recompositions sont donc à l'œuvre. Si, malgré celles-ci, les plus fortes des discriminations tendent à rester en place sur la plupart des terrains (particulièrement celles concernant les femmes, les hommes de caste, les descendants de captifs, les étrangers), elles ont souvent été au moins relativisées à certains moments du processus et en certains lieux. On trouve des femmes dans plusieurs conseils et bureaux communaux au Mali, et une poignée d'entre elles a accédé à la charge de maire. Des « non-propriétaires », des hommes de caste, de rares descendants de captifs et des étrangers ont joué des rôles politiques importants, même si leur nom a été souvent « oublié » ou déclassé au moment de composer les listes électorales. Certains d'entre eux sont devenus maires, parfois suite à des conflits insolubles entre les autres prétendants, parfois de par leur place dans un tissu associatif de développement fortement investi par la population (B. Diakité, C. Quiminal), parfois du fait de dynamiques économiques permettant de reformuler l'équation entre terre et pouvoir (S. Camara), quitte à ce qu'on ait pour cela, afin de ménager les susceptibilités, dissocié l'ordre du pouvoir de l'ordre communal en expliquant qu'un maire n'était pas un « chef » mais un « serviteur » de la commune. Si les nouveaux processus maintiennent de grandes inégalités en les euphémisant parfois, on a dit qu'ils peuvent également en créer d'autres et il serait évidemment naïf d'opposer de façon dichotomique une série « tradition-reproduction-maintien des paradigmes-inégalités » à une série « modernité-changement-mutation des paradigmes-égalité ».

Attachons-nous maintenant aux grands contrastes entre terrains. Comme l'illustrent les derniers exemples, des configurations historiques spécifiques, inscrites dans la longue durée (histoire précoloniale, mise en place des hiérarchies et des figures du pouvoir et de la territorialité), mais également dans des durées moyennes ou courtes (époque coloniale ou dynamismes politiques et de développement – ou de non-développement – sur les dernières décennies) ont défini dans chaque cas l'ordre du possible. C'est pourquoi tous les chercheurs ont investi dans leurs analyses, parallèlement à une histoire longue, une variété de périodisations. Le maintien ou non

de la « forme canton » et de chefferies héréditaires (Niger), la plus ou moins grande profondeur historique d'aires de pouvoir ou d'administration donnent des poids différentiels à ces déterminismes de plus ou moins longue durée. La continuité des unités politico-administratives est, par exemple, déterminante dans le cas dogon, et c'est pourtant à partir des nouveaux découpages que se déploient de nouvelles dynamiques identitaires politico-rituelles. Au Maasina, la reconduction de grandes unités de gestion territoriale, des principautés peules du XVII[e] siècle aux cantons coloniaux (dans un modèle colonial implicite « d'administration indirecte »), explique largement la pseudo-résurgence des cantons sous forme de communes. Au Ghana, C. Lentz nous présente au contraire un exemple saisissant de création et de pseudo-ethnicisation coloniale de *native states* transversaux aux aires rituelles et de propriété qui débouche sur une superposition de frontières hétérogènes dont aucune n'est simple ni incontestée.

Au Sud-Mali, les micro-communes ne peuvent se comprendre sans considérer les micro-formes d'organisation précoloniales d'une part, mais aussi les très fortes logiques de développement rural qui ont investi la zone ces dernières décennies. Ces logiques ont créé, inégalement selon les lieux, de nouvelles unités de solidarité d'abord économiques : les secteurs de développement (sous-parties d'arrondissements « opératoires » pour le développement) sur tout le territoire, les « secteurs de développement intégrés » de l'Office de la haute vallée du Niger (OHVN), les associations villageoises (AV) et les ZAER (zone d'expansion et d'économie rurale) en zone CMDT (Compagnie malienne des textiles)... D'autres unités associatives sont apparues plus récemment liées aux interventions de diverses ONG. Ces unités ont constitué dans plusieurs cas de nouveaux espaces socio-politiques de référence et ont pu servir de bases à des regroupements communaux[12]. Dans le cas contraire, le problème sensible peut justement être celui du caractère transversal des communes par rapport à des structures et infrastructures déjà

[12]Dans certains cas, une unité peut d'ailleurs en cacher une autre : dans la zone CMDT, on a observé le cas d'une commune rurale ayant approximativement reconstitué une ancienne ZAER correspondant à un ancien secteur de développement lui-même calqué sur les frontières d'une ancienne petite chefferie (Traoré, 1999).

existantes. Ce peut être le cas également dans la région de Kayes (C. Quiminal), où une périodisation décisive est constituée par l'histoire des migrations et de leurs effets sur les mondes d'origine. Les associations villageoises et de développement insufflées par les migrants ont créé un nouveau tissu social et reformulé l'espace politique local, à travers des regroupements d'associations villageoises, favorisant une multiplicité d'initiatives qui débordent les anciens pouvoirs et ont mobilisé une large base favorable aux institutions démocratiques. Mais si les migrants, chez qui les différences statutaires d'origine s'étaient notablement estompées, se sont fortement impliqués, par une « concertation double-espace » dans la décentralisation, ils connaissent depuis l'ère démocratique des divisions partidaires. Des tensions s'avivent entre migrants et anciens migrants (ces derniers représentant deux tiers des élus communaux) dans la gestion associative et si dans certains cas les communes peuvent fonctionner comme un cadre fédérateur, elles peuvent au contraire être décalées par rapport aux associations, aggravant les tensions entre les différents acteurs. En contraste avec les autres terrains où les migrants d'origine étrangère sont exclus et/ou constitués en ressources disputées, on observe ici un cas de figure intéressant où les émigrés investissent la ressource qu'ils constituent également en condition d'action et d'influence politique.

Sur tous les terrains, il faut d'ailleurs bien sûr investir, pour comprendre les dynamiques actuelles, les systèmes et modes d'actions politiques (notamment étatiques) des dernières décennies[13]. À Bamako, M. Bertrand analyse les politiques clientélistes et factionnalistes autour du foncier et les interprétations à géométrie variable des droits coutumiers, ce qui suggère, comme le fait également l'article de F. Bourdarias, la profonde homogénéité qui existe de ces points de vue entre la « brousse » et la « ville » maliennes (cf. également LE BRIS (éd.), 1999). Elle analyse, sur plusieurs décennies, le « scénario répétitif » constitué par l'alternance entre des phases de permissivité de l'État et de foisonnement des initiatives foncières, et des phases de répression étatique et de paralysie du foncier. Elle met en évidence l'influence,

---

[13] Sur les modes contemporains de production (et de dissimulation) du politique, cf. ALTHABE *et al.* (eds), 2003.

déterminante sur cette alternance, des jeux factionnels eux-même alternes des tendances du parti unique UDPM (Union démocratique du peuple malien) d'abord, de ceux des partis démocratiques actuels ensuite, ainsi que de la surveillance constante des enjeux locaux au plus haut sommet de l'État. Ces investissements politiques contemporains de la territorialité qui ont organisé les pouvoirs locaux sous le signe du clientélisme et d'un factionnalisme « tournant » doivent peut-être se comprendre comme un mode politique complexe et singulier de contrôle des mondes locaux par l'État, autant que comme une difficulté à articuler les pouvoirs de différents niveaux. Ils expliquent largement, au-delà des spécificités régionales dans le rapport aux territoires, en particulier de l'opposition entre urbain et rural, l'homogénéité « nationale » des formes problématiques du foncier au Mali. Dans les autres configurations socio-politiques nationales évoquées ici, l'analyse des phénomènes fonciers doit de même insister, au Niger sur la lutte d'une élite cheffale en perte de pouvoir, au Bénin sur les ensembles factionnalistes s'étant constitués autour du drainage des ressources migrantes, au Ghana sur la surdétermination des politiques de district par le jeu partidaire, et dans les trois cas, de façons spécifiques, sur les potentialisations conséquentes des discours d'ethnicisation et d'autochtonie.

Au Mali, l'ordre du politique (du nouveau politique démocratique) a fortement affecté le processus de décentralisation, ne serait-ce que parce que, dans un premier temps au moins, les listes électorales communales étaient majoritairement des listes politiques[14]. Au temps du parti unique (auquel l'adhésion était générale et obligatoire), si le Président-dictateur était réélu régulièrement, puisque seul candidat, à la tête du parti, ce dernier était divisé en tendances qui s'organisaient dans une lutte d'influence à tous les niveaux. Des réseaux d'obédience reliaient ainsi des responsables nationaux (hauts responsables administratifs ou politiques) et régionaux (candidats à la députation) affiliés à ces tendances, à des clientèles locales qui s'y ralliaient sur la base de leurs intérêts propres et de leurs rivalités[15].

---

[14]Après avoir prôné des listes politiques, puis hésité, l'État autorisait finalement les listes indépendantes, mais le message n'est pas passé assez rapidement lors des élections de 1999.

[15]Intérêts fonciers, positions dans des luttes autour de chefferies ou d'enjeux de développement.

Cette situation fonctionnait donc selon les règles du bi-clientélisme et aboutissait, au fil des succès électoraux des uns ou des autres, à la mise en place de factions alternes détenant, pour un temps, un fort pouvoir d'intervention dans les arènes locales, d'autant que le pouvoir en place avait décrété le primat du politique sur l'administratif. Cela explique ce que B. Diakité appelle « la dramatisation des affiliations politiques ». Il s'agissait d'un mode d'encadrement des mondes locaux ayant son efficacité (et ses effets conflictuels), d'autant que le Président-dictateur, dans les campagnes comme, on l'a vu, dans la capitale, surveillait de très près les affaires, notamment en effectuant des tournées régulières dans le pays.

L'apparition du pluripartisme obéit d'abord à un schéma semblable, les responsables des nouveaux partis se ralliant de façon également clientéliste les chefs de factions régionales et locales en place[16]. Mais le triomphe du parti Adema (Alliance pour la démocratie au Mali) aux législatives fit que chaque faction locale fut tentée un moment de le rallier, ce qui aboutit dans certains cas (B. Diakité, C. Fay) à la mise en place de comités pluriels et ennemis du même parti dans un même village (reconduisant donc la situation antérieure dans le parti unique). La situation se normalisa ensuite par intervention des responsables régionaux et nationaux. Puis les nombreuses segmentations politiques qui s'opérèrent dans la capitale cette dernière décennie, principalement dans le principal parti où la succession du Président posait problème, se reflétèrent dans les mondes locaux. Les responsables de divers niveaux tentèrent évidemment d'optimiser les bénéfices possibles de ces segmentations, toujours en termes clientélistes, et des acteurs de différents niveaux y virent la possibilité de s'autonomiser et de se rendre visible. Pouvaient ainsi prétendre à un rôle politique des « cadets » (ou lignages ou lignées « cadettes ») jusque-là mis en dépendance dans les factions ou partis antérieurs, et qui avaient désormais la possibilité de ne plus être « avec » leurs aînés (politiques, lignagers) sans toutefois être « contre » (avec leurs ennemis). Pouvaient aussi y prétendre de nouveaux acteurs tentant d'émerger politiquement à la faveur de la décentralisation (agents de développement ou associatifs, fonctionnaires d'État affectés en province ou en brousse, petits lettrés

---

[16]Dans beaucoup de régions, les deux factions en présence se rallièrent ainsi d'abord simplement aux deux nouveaux partis qui avaient eu la faveur de leurs chefs régionaux.

locaux, cadres urbains issus des villages et y revenant éventuellement en retraite, anciens émigrés, etc.). Ces ouvertures se sont bien sûr accompagnées de tensions nouvelles ou avivées, entre aînés et cadets, autochtones et étrangers, lettrés et non lettrés.

Les luttes pour la représentation furent aiguës, aboutirent souvent au phénomène baptisé « transhumance politique » par la presse malienne, et les contributions donnent de multiples exemples des diverses formes qu'elles ont prises. Au fil des contributions, on peut repérer dans ce cadre de nouvelles interactions entre les domaines politique et associatif, des cadres associatifs pouvant investir le politique sur la base de leurs acquis, des politiques tenter de soumettre l'ordre associatif (Sud-Mali, Kayes). On peut constater également l'élaboration de représentations mixtes par de nouvelles élites paysannes, encore enracinées dans leur terreau lignager et dans ses enjeux anciens, mais acquérant progressivement une identité et des intérêts « bureaucratiques » au sens wébérien du terme (Mandé, Maasina). Mais cette spécification, si elle peut dessiner l'apparition d'une conscience proprement communale, peut aussi se dévoyer dans d'autres jeux clientélistes et dans la petite corruption (cf. aussi Blundo et Olivier de Sardan (eds), 2001 ; Botte (éd.), 2004). On peut repérer dans le même mouvement certaines autonomisations du local par rapport aux chefs politiques régionaux, qui se sont manifestées dès le moment de la constitution des listes électorales par le refus des factions locales-communales de se voir imposer telle ou telle candidature. Dans le même sens, s'il est vrai comme le remarquent plusieurs auteurs que les enjeux communaux ont été surdéterminés par une atmosphère de surenchère électorale, les partis en tant que tels n'apparaissent précisément plus qu'à l'occasion des échéances électorales. Le traitement des conflits fonciers ou autres s'effectue de plus en plus entre l'instance communale (les maires étant devenus des OPJ : Officier de police judiciaire) et la justice, l'administration a largement perdu en ce domaine ses pouvoirs de décision[17] et les chefs des factions politiques régionales leurs pouvoirs d'intermédiation. Un certain mode

[17]D'où une certaine tension entre maires et représentants de l'administration territoriale. Ces derniers, nommés commandants de cercle et chefs d'arrondissements avant la décentralisation, ont été rebaptisés délégués du gouvernement dans la phase de leur plus grande marginalisation, puis sont devenus préfets et sous-préfets dans une phase de revalorisation.

d'encadrement des mondes locaux par l'État (ou par des appareils liés à l'État) est donc relativisé, mais là aussi ce gain d'autonomie peut se dévoyer dans des replis autarciques et/ou autocratiques.

Les communes maliennes, dans leur premier exercice, ont connu nombre de problèmes, liés à des difficultés techniques, budgétaires et financières, et bien évidemment sociales. On retrouve, dans l'examen de situations contrastées, les mêmes grandes causes déjà pressenties : enclavement ou non, situation de développement antérieure, présence ou non d'un tissu associatif, articulation entre l'associatif et le politique, tensions plus ou moins vives entre factions et caractère plus ou moins mono-factionnel du conseil et du bureau communal. Certains stéréotypes sont battus en brèche par la réalité : si des « micro-communes » opèrent un simple « réhabillage » de la hiérarchisation en place (Sikasso), d'autres bâtissent des modèles de démocratie lignagère directe (Mandé), d'autres encore organisent une gestion rigoureuse et s'articulent bien sur le monde du développement (Maasina), tandis que des communes plus grandes sont minées par le règlement des conflits et épuisent un budget amaigri par une perception infime de l'impôt et par des redistributions informelles dans les frais de fonctionnement du conseil (Maasina également).

J.-P. Olivier de Sardan, dans un système organisé d'hypothèses sur l'avenir de la décentralisation au Niger, insiste sur le fait que le « local » ne se résume pas à une « arène » socio-politique (au sens d'acteurs se disputant des ressources) mais constitue un espace public et étatique émergent, au carrefour de plusieurs logiques hétérogènes. Il s'interroge sur les résultats qu'elles produiront, du point de vue des hiérarchies existantes, de la maîtrise du foncier, de la création d'espaces publics régulés ou de la récupération de la réforme par les jeux clientélistes et factionnels. Cette dernière tendance est illustrée par l'analyse d'un cas de gouvernance locale urbaine au Sénégal. G. Blundo y souligne que les difficultés rencontrées par la collecte des taxes ne sont pas seulement issues d'une faible légitimité des gouvernements locaux mais également d'un mode de gouvernance alliant clientélisme politique, privatisation informelle de l'extraction fiscale et petite corruption banalisée. Ce système, du point de vue des gouvernants, met en contradiction la nécessité des prélèvements fiscaux avec la satisfaction des clientèles, et du point de vue des usagers, implique une double demande contradictoire de bonne gestion d'une part, de patronage de l'autre. Ces remarques vaudraient pour

beaucoup de communes maliennes, en ce qui concerne la gestion des fonds communaux comme les prélèvements fiscaux, et la relation entre maires (ou régisseurs) et percepteurs y a souvent pris l'aspect typique des « dyades corruptogènes » dont parle l'auteur.

La question de l'« État local » et des conditions de la mise en place d'« espaces publics » par de nouvelles élites ne peut, au Mali comme sans doute ailleurs, se poser de façon indifférenciée à l'échelle nationale, et dépend, on l'a vu, de contextes très spécifiques. Mais il faut noter que les « espaces publics » suggérés, dans les contextes les plus novateurs, par les élites concernées, qu'il s'agisse du modèle ébauché de la cité-musulmane (Djenné), ou des investissements de l'ordre communal par l'ordre associatif (Kayes, Sud-Mali), sont à chaque fois originaux et correspondent peu aux définitions officielles de la bonne gouvernance et de la société civile. Ils inventent de nouvelles « communautés »[18].

Il faut remarquer également que ces espaces publics *émergents* ont et auront nécessairement à composer avec le « mode de gouvernance » clientéliste décrit par G. Blundo, mode que le point de vue démocratique occidental décrirait volontiers comme « archaïque ». Mais on a vu, dans les divers pays étudiés ici, qu'il a été largement constitué dans sa forme cohérente actuelle d'« économie morale » par ce qu'on peut considérer comme une série de *concaténations* organisationnelles et idéologiques produites au fil d'un demi-siècle d'administration coloniale et d'un demi-siècle de vie politique nationale (cf. aussi Landry et Zobel (eds), 2000). Aucune « table rase » ne semble de ce point de vue envisageable. Il faut noter enfin que, si les conditions d'élaboration de ces espaces publics tiennent à des contextes spécifiques, leurs conditions de réalisation (leur possibilité de briser, donc, la logique clientéliste-factionnaliste) vont très largement dépendre de leurs modes d'encadrement national, soit des politiques d'État et des logiques politiques nationales. Ces dernières, dans le cas malien, fonctionnent encore largement dans un cadre clientélo-

[18] On peut remarquer à ce propos qu'au Ghana, la construction des districts sur un mot d'ordre étatique également « communautaire » a produit de dangereuses ethnicisations et exclusions, ce qui amène C. Lentz à suggérer une contradiction de fond entre communauté et citoyenneté. L'exemple malien amène à penser que l'enjeu déterminant est la forme de l'injonction communautaire d'État et ses types de réinterprétations par le politique, problème dont on reparlera.

factionnaliste, et ont produit des tentations dangereuses[19], mais on a remarqué que les dépendances politiques verticales étaient en même temps relativisées par la décentralisation elle-même. Leurs dynamiques restent néanmoins à étudier de près, surtout si l'on considère, avec beaucoup de Maliens, que le relatif consensus actuel dans la vie politique nationale n'est pas nécessairement destiné à durer. Revenons donc aux politiques – institutionnelles et sémantiques – d'État.

On a repéré un peu partout dans les processus de décentralisation des « configurations brouillonnes » (C. Quiminal) ou « pagailles » (C. Lentz). Profitons-en pour remarquer que toutes les interventions analysent la décentralisation comme un *processus négocié* et non comme un dispositif technique. D'une part en effet, elle est restée dans certains des pays concernés à l'état de processus naissant, d'autre part les équipes de recherche qui ont travaillé au Mali ont suivi ce processus depuis ses origines, enfin l'État malien a mis l'accent sur la processualité dans la définition même de la réforme. La décentralisation peut faire peur, et P.-Y. Le Meur note que l'État béninois a reculé devant sa « forte teneur politique » ; C. Lentz parle d'une ouverture de la « boîte de Pandore », principalement à propos des aspects fonciers, et il faut remarquer que l'État malien a soigneusement retardé la spécification des compétences des collectivités décentralisées en matière foncière, cette spécification portant en germe le risque d'une potentialisation des conflits dans les mondes locaux (phénomène déjà apparu en filigrane au moment de l'annonce). B. Kassibo examine les polémiques qui ont eu lieu entre l'administration territoriale et le Haut Conseil des collectivités décentralisées (HCCT) autour de l'épineux problème du transfert des pouvoirs et des compétences. On peut remarquer que s'y joue effectivement la balance entre les prérogatives de l'État et celle des représentants des collectivités, et donc la question de l'encadrement par l'État des mondes locaux (parallèlement à leur encadrement par les réseaux politiques reformulés). B. Kassibo note que le débat reposait à un second niveau le problème d'une possible « progressivité » (instauration progressive et par tests des communes sur le territoire national) qui avait été repoussée au début du processus au profit d'une création synchrone sans tests sur l'ensemble du territoire.

[19] Campagnes électorales à connotations ethniques ou « autochtoniques » en plusieurs lieux.

On comprend bien pourquoi ce point pose problème. En constituant les communes par une procédure de *bottom-up*, et en laissant largement les critères sociaux de découpage primer sur les critères économiques (B. Béridogo, B. Kassibo), l'État malien a parié sur l'autonomie processuelle des collectivités, ce qui a naturellement multiplié les créations contrastées. Les communes, définies par des listes de villages consensuels sans autre précision territoriale, évoquent du coup en partie les « pays » traditionnels français. D. Nordman remarque que cette notion, puisqu'elle désigne une entité nommée, liée à un sentiment d'appartenance, mais sans limite précise, se situe à mi-chemin de l'espace (indifférencié) et du territoire (nommé, borné, organisé par un pouvoir précis). Et la question originale qu'il suggère sur les modalités d'inscription d'un pays dans les aires de pouvoir peut avoir, on l'a vu, quelques résonances au Mali. J. Palard rappelle pour sa part les critères qui ont présidé à l'instauration des « pays » français contemporains, fort semblables aux critères d'instauration des communes dans la conjugaison des cohérences géographiques, économiques, sociales… et culturelles. Il montre l'inégal succès de ces *learning regions* et le caractère déterminant dans ces succès inégaux de tissus associatifs jouant comme « matrice culturelle ». Il pose la question de la généralisation possible du processus et de la « création (de pays) en série » et constate que le processus est plus long que prévu. C'est typiquement à ces différences et à ce type de problèmes que la poursuite de la décentralisation malienne (et la question de la « progressivité »), on l'a vu, se heurte. On a déjà repéré les paradoxes posés par l'articulation entre une politique globale d'État (la décentralisation) et un tissu associatif souple construit par des séries d'initiatives historiques. On peut imaginer les paradoxes qui peuvent naître d'une politique de dévolution systématique de pouvoirs et de compétences à des unités très différentes les unes des autres en termes d'organisation des pouvoirs et des territoires[20].

Rappelons en effet que, dans l'idéologie, ou la modélisation comme on veut, qui a présidé à la décentralisation, l'État n'a évoqué de l'histoire que l'administration coloniale d'autorité (pour s'y opposer) et les prémisses précoloniaux d'une organisation décentralisée (pour

[20]On pourrait dire pour beaucoup de ces organisations territoriales ce que dit D. Nordman à propos des circonscriptions de l'ancien régime : que leurs limites ne sont souvent perceptibles qu'en situation de conflit.

s'y référer), faisant l'impasse aussi bien sur les formes de pouvoir précoloniales concrètes (B. Kassibo) que sur les reformulations de pouvoir liées aux dernières décennies (B. Béridogo). Il a donc instauré un face-à-face imaginaire entre un pouvoir d'État devenu démocratique et dévoluant et des « communautés » métaphoriquement rapportées à la parenté, renouant ainsi avec le doublet « schèmes culturels précoloniaux/idéologie communautaire » dont I. Bagayogo (1987) a montré la récurrence dans les représentations d'État des dernières décennies. Cette dénégation des dimensions historique et politique propres aux mondes locaux s'est paradoxalement étayée sur un appel à la restitution de traditions historiques, et a été compensée, en quelque sorte, par un espace de jeu assez libre laissé aux forces locales concrètes. Celles-ci ont alors reconstruit leurs conceptions de la communauté pertinente, ce qu'exprime le primat final du critère « social » de regroupement sur les autres critères. On peut y voir, avec B. Béridogo, un recul des logiques étatiques face aux logiques locales ; on peut aussi l'interpréter comme une volonté d'impasse prudente, constituant les pouvoirs locaux en point aveugle, en cohérence avec l'autre impasse faite sur le foncier. Mais que se passera-t-il lorsque s'achèvera la dévolution des pouvoirs et des compétences, notamment foncières ? Cette question nous rappelle opportunément que la décentralisation est un processus initié par l'État, et qu'il y joue sa marge d'autonomie ou sa déliquescence dans un contexte international contraignant. G. Blundo remarque que la décentralisation sénégalaise était un moyen de favoriser la pénétration de l'État en milieu rural. On peut penser que la décentralisation malienne obéit aussi à une motivation de ce type[21], sur fond d'effondrement du contrôle très particulier et global qu'exerçait l'UDPM. Elle est partiellement détachée du politique, mais le politique se reformule lui-même dans le contexte démocratique et investira très probablement les éventuels problèmes posés précisément par la dévolution des compétences. C'est l'ensemble de ces processus – en même temps que les marges d'autonomisation des nouveaux mondes communaux – qu'il faudra continuer d'analyser.

[21] Elle est évidemment aussi impulsée par les bailleurs de fonds, et correspond également en partie à des aspirations de mondes associatifs, l'opposition récurrente entre ces sources plurielles n'ayant strictement aucun sens.

L'analyse empirique des processus de décentralisation dans des univers très différents a amené les chercheurs à conjuguer une grande variété de perspectives, en allant spontanément au-delà de quelques distinctions « classiques ». L'opposition entre pouvoirs locaux et pouvoir d'État s'est relativisée par l'étude de l'imbrication des jeux politiques et sémantiques de divers niveaux dans plusieurs configurations nationales. La présence de logiques internationales ou transnationales efficaces à plusieurs échelles [de la définition des politiques publiques aux actions accompagnatrices ou substitutives des ONG (cf. aussi BOURDARIAS *et al.* (eds), 2003) et aux réseaux de migrants] relativise également une vision « interactionniste » des relations entre pouvoirs. Dans l'analyse des mondes communaux, les études ont toutes fait appel à l'histoire longue et ont été amenées à s'interroger sur la pertinence relative de divers modes de périodisation. Elles ont également mis fortement l'accent sur les politiques de mémoire, sur la formation de « communautés morales épistémiques » (P.-Y. Le Meur) tenantes de la mise en œuvre des politiques publiques. Au-delà des conflits archétypaux (coutume/loi-réforme), dont les usages ont été analysés, elles ont insisté sur les *processus* de construction et d'affrontement de légitimités. Trois grands types d'études futures semblent privilégiés par les auteurs dans le suivi des décentralisations africaines portant sur : les reformulations de l'État, les reformulations des réseaux politiques, les modes d'émergence d'espaces publics et les modes de subordination ou d'intégration des logiques clientélistes-factionnelles. Enfin, le caractère extrêmement précieux des mises en regard des études africaines et françaises concernant les décentralisations, mais plus largement l'histoire longue des reformulations et réformes territoriales, fait espérer que celles-ci pourront être perpétuées et élargies à d'autres pays africains et européens, dans un cadre comparatif qui reste à préciser[22].

Claude Fay
Anthropologue

[22]Rappelons pour terminer que les articles présentés ici ont été écrits courant 2003.

Bibliographie

Althabe G. *et al.* (eds), 2003 – Actualité politique dans l'étude des sociétés contemporaines. *Journal des anthropologues* : 92-93.

Amselle J.-L. (éd.), 2002 – Afriques du monde. *Les temps modernes*, n° 620-621, 544 p.

Bagayogo I., 1987 – « L'État au Mali : représentation, autonomie et modes de fonctionnement ». *In* Terray E., (éd.) : *L'État contemporain en Afrique*, Paris, L'Harmattan : 91-122.

Bako-Arifari N., Laurent P. J. (eds), 1998 – Les dimensions sociales et économiques du développement local et la décentralisation en Afrique au sud du Sahara. *Bulletin de l'Apad*, 15, LIT.

Bierschenk T., Olivier de Sardan J.-P. (eds), 1998 – Les pouvoirs au village. *Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*. Paris, Karthala, 296 p.

Blundo G., Olivier de Sardan J.-P. (eds), 2001 – La corruption au quotidien. *Politique africaine*, 83.

Botte R. (éd.), 2004 – Globalisation et illicite en Afrique. *Politique africaine*, 93.

Bourdarias F., Hours B., Le Palec A. (eds), 2003 – Les ONG : médiations politiques et globalisation. *Journal des Antropologues* : 94-95.

Bourdarias F., Doquet A., Fay C., Le Meur P.-Y., 2003 – Synthèse partielle des séances du colloque international « Pouvoirs et décentralisations en Afrique et en Europe ». *Études maliennes*, 56 : 53-67.

Dasseto F., Laurent P.-J., Nyamba A., Ouedraogo B., Sebahara P., 2004 – *Décentralisation et citoyenneté au Burkina Faso*. Paris, l'Harmattan, 472 p.

Jolivet M. J. (éd.), 2000 – Logiques identitaires, logiques territoriales. *Autrepart*, 14.

Kassibo B. (éd.), 1998 – La décentralisation au Mali : état des lieux. *Bulletin de l'Apad*, 16.

Koné Y. F., Fay C., Amselle J.-L. *et al.*, 2002 – *Pouvoirs locaux, pouvoir d'État, démocratie et décentralisation au Mali*. Rapport final, reprogr, ISH-EHESS-MAE, 423 p.

Landry T., Zobel C. (eds), 2000 – *Post-socialisme, post-colonialisme et postérité de l'idéologie*. Paris, CEAf-EHESS, 141 p.

Le Bris E. (éd.), 1999 – Espaces publics municipaux. Gestation de nouveaux espaces publics. *Politique africaine*, 74.

Lebeau Y., Niame B., Piriou A., de Saint-Martin M. (eds), 2003 – *État et acteurs émergents en Afrique. Démocratie, indocilité et transnationalisation*. Paris, Karthala, coll. Hommes et sociétés, Ifra-Ibadan, 351 p.

Leclerc-Olive M., Rochegude A. (éd.), 2001 – Décentralisations : entre dynamiques locales et mondialisations. *Cahiers du Gemdev*, 27, 271 p.

MISSION DE DÉCENTRALISATION, 1998 – *Décentralisation et réformes institutionnelles au Mali, cadre d'une nouvelle dynamique de démocratisation et de développement*. Bamako.

NORDMAN D., 1998 – *Frontières de France. De l'espace au territoire XVIe-XIXe siècle*. Paris, Gallimard, Bibliothèque des histoires, 651 p.

OTAYEQ R. (éd.), 1999 – Afrique : les identités contre la démocratie ? *Autrepart*, 10, 197 p.

PERROT C. H., FAUVELLE-AYMAR F. X. (eds), 2003 – *Le retour des rois. Les autorités traditionnelles et l'État en Afrique francophone*. Paris, Karthala, 568 p.

TRAORÉ K. J. Y., 1999 – *La décentralisation dans des communes du Cercle de Sikasso*. Mémoire de DEA en anthropologie, EHESS-CEAf.

VAN WALRAVEN K., THIRIOT C., 2002 – *Democratization in sub-Saharan Africa : Transition and turning points. An overview of the litterature (1995-1996)*. Leiden, African Studies Centre, ASC research report n° 66.

Ancrages historiques pluriels de la décentralisation au Mali

Les usages politiques du passé

Le N'ko et la décentralisation administrative au Mali

Jean-Loup Amselle
Anthropologue

Réforme administrative éminemment moderne, impulsée notamment par les bailleurs de fonds étrangers, tant internationaux que nationaux, au nom de la bonne gouvernance, la décentralisation mise en œuvre au Mali depuis quelques années n'a pu faire l'économie d'un enracinement dans le terroir africain. À ce titre, la lecture faite par Souleymane Kanté, le fondateur du mouvement N'ko, des formations politiques médiévales et notamment de l'empire du Mali, s'est révélée pertinente pour enraciner dans le terroir malien une réforme qui concerne au premier chef les avatars coloniaux et post-coloniaux de l'État dans ce pays. On s'efforcera donc de cerner les grandes caractéristiques de ce mouvement et de son idéologie pour se demander, dans un second temps, en quoi les idées propagées par ses membres fournissent un cadre d'interprétation adéquat à l'analyse des changements administratifs en cours au Mali.

Le mythe de fondation du N'ko

En raison de la personnalité du fondateur du N'ko – Souleymane Kanté – la biographie de celui-ci telle qu'elle nous est livrée par ses

héritiers intellectuels, relève du genre hagiographique et s'apparente donc à un mythe de fondation. À cette hagiographie de Souleymane Kanté narrée par ses disciples doivent être également rattachés, selon moi, certains des livres d'histoire du fondateur du N'ko, en particulier, le *Précis de l'histoire de l'empire Sosso*[1] ou l'*Histoire des Mandingues*[2], lesquels, en raison des sujets traités, touchent aux faits et gestes de ses ancêtres réels ou putatifs ainsi qu'à la nature de son groupe statutaire d'appartenance et influent donc directement sur l'identité qu'il s'attribue.

Comme tous les porteurs du patronyme Kanté, Souleymane Kanté se réfère en effet à Sumanoro Kanté, l'illustre empereur du Sosso et adversaire malheureux de Sunjata, fondateur de l'empire du Mali. Entre ces deux personnages, Souleymane Kanté établit un contrepoint subtil : d'une part, il valorise son prestigieux ancêtre mythique en mettant en avant le rôle de ce dernier dans la suppression de l'esclavage et la mise au travail, par des méthodes dictatoriales (*fangafin*), de l'ensemble de la population du Soso[3] ; d'autre part, il fait de Sunjata, qui est présenté comme un souverain exerçant un pouvoir de type consensuel (*beeya*), un « petit Sumanoro aux paroles suaves »[4]. Il se peut que l'association de la figure de Sumanoro avec l'abolition du statut servile et la mise en place par ce dernier d'une sorte d'« esclavage généralisé », événement qui n'est pas évoqué par d'autres traditionistes, soit une façon pour Souleymane Kanté de nier et de refouler la réduction en captivité de son propre père. Par ailleurs, le nom Kanté étant porté, selon lui, par des gens possédant des statuts plus ou moins prestigieux – nobles (*tontigi*), gens de caste (*nyamakala*),

---

[1] S. Kanté, *Précis de l'histoire de l'empire Sosso (993-1235)*, 1993. Je remercie D. Conrad de m'avoir communiqué la version anglaise manuscrite de ce texte, qui a également fait l'objet d'une traduction en français. Cf. Seydou Magassouba (1997).

[2] S. Kanté, *Histoire des Mandingues pendant 4000 ans de 2764 avant Jésus jusqu'en 1234*. Je remercie D. Conrad de m'avoir communiqué la traduction anglaise manuscrite de ce document.

[3] Ceci est peut-être aussi une façon d'évoquer, de façon métonymique, le parcours du président Sekou Touré, qui a libéré les Guinéens de l'esclavage colonial, tout en menant son pays d'une poigne de fer. Cf. *infra*.

[4] Sanussi Finman Diané, Conakry, 4.5.1998.

marabouts (*mori*) –, la question est de savoir pour le fondateur du N'ko si le statut qu'il revendique, celui de « marabout », va l'emporter sur le statut qu'on lui assigne, celui de « forgeron » (*numu*). C'est donc à une vaste entreprise de réhabilitation de son patronyme de clan (*jamu*) que va se livrer Souleymane Kanté à la fois en donnant une connotation « forgeronne » au fondateur de la première dynastie du Soso, en cherchant la signification cachée du nom Sumanoro Kanté et enfin en créant, de toutes pièces, un groupe statutaire *ad hoc* regroupant les forgerons et les marabouts.

Si Souleymane Kanté suit en effet de très près M. Delafosse (1972 [1912]) pour ce qui concerne la trame historique générale de l'empire de Soso et si, en particulier, il lui emprunte son cadre chronologique, il se démarque nettement de l'auteur de *Haut-Sénégal-Niger* pour ce qui est de la liste des dynasties. Il fait ainsi du forgeron (*numu*) Gumaté Fané – Goumaté-Fadé chez Delafosse– le premier roi de l'empire de Soso et le fondateur d'une dynastie qui régnera pendant deux cent quarante-trois ans, de 750 à 993. En attribuant à un Fané, c'est-à-dire au membre d'un clan considéré comme le plus ancien du groupe statutaire des forgerons[5], la fondation d'un empire renommé, Souleymane Kanté redore le blason d'une caste que l'on considère parfois comme méprisée. Poursuivant cette entreprise de réhabilitation, il reprend à son compte l'étymologie populaire faisant de Sumanoro Kanté, son ancêtre mythique prestigieux, un puissant capable de faire taire tous ceux qui auraient l'audace de contester son pouvoir (*Mogo si kanté*).

Enfin, en créant, de toutes pièces le groupe des *tontan* qui regrouperait, selon lui, les marabouts (*moriw*) et les gens de caste (*nyamakalaw*), S. Kanté innove également par rapport aux traditions orales que l'on peut recueillir au Manden (cf. tableau suivant)[6] mais parvient, du même coup, à opérer une dénégation de son propre statut en le dissimulant sous le caractère plus prestigieux de celui associé à ses propres compétences religieuses ainsi qu'à celles de ses ancêtres immédiats.

---

[5]Selon Numan Camara (Salamale, 4.1.1981), les *numu* viendraient tous de Kaybara, ville dont le roi Nufahiri, aurait eu trois fils : Fané, Woorotè (l'ancêtre des Kanté) et Kané.

[6]Cf. également Amselle (2001).

G. Dieterlen	Mamadi Keita	Souleymane Kanté
		tontigi 1) *lampasi* (premiers occupants) 2) *sigifen*
mamuuru si ke duuru	*mamuru shi cè duuru*	*mansaré segin*
5 familles Masaré ou Keita dites issues des descendants de Soundiata	Masa Kurun Kulubali Masa Kanda Keita Sogolon Kuruman Keita Sogolon Jata Keita Naremakhan Konaté	
		tontan
mori si ke duru	*mori duuru*	1) *mori kanda duuru*
5 familles de marabouts Bereté, Touré, Haydara, Fofana, Saganogo	Sise, Ture, Diane, Sila, Berte	Serefu, Sise, Berte, Ture, Sila
wara nani ou namakala	*nara naaani*	*2) nyara duuru*
dyelu, numu, garanke numu, jeli, fina fune garanke		numu, somono, jeli fina, garanke
to ta dyo ta ni woro	*jontanniwooro*	*jontanniwooro*
16 « captifs nobles »		

Tableau comparé des statuts mandé
Source : G. Dieterlen (1955) : 39-76, interviews de Mamadi Keita, Narena, 29.12.1980, Sayon Traoré, Bamako, 21.12.1995.

Ce travail d'enjolivement de la tradition familiale ne dissimule toutefois que bien maladroitement les origines peu prestigieuses des ancêtres proches du fondateur du N'ko. Ces derniers ayant quitté la région de Segu, dans l'actuel Mali, parviennent, au terme d'une longue migration à Niako dans le Wasolon guinéen où le grand-père paternel de Souleymane Kanté s'installe, à la fin du XIXe siècle, pour y exercer ses activités de cultivateur et de forgeron[7]. À cette époque, toute cette zone est le théâtre d'innombrables guerres qui alimentent

[7]Karamoko Bamba, Bamako, 18.12.1995, Sayon Traoré, Bamako, 21.12.1995.

un trafic d'esclaves destinés au Sahel, au Sahara et au Maghreb. C'est dans ce contexte guerrier et esclavagiste que se situe l'épopée de Samori, grand conquérant malinké, qui, à l'occasion d'une de ses razzias, enlève Amara Kanté, le père de Souleymane et le confie, avec d'autres captifs, à des marabouts de Sumankoï, localité sise près de Kankan, capitale musulmane de la Haute-Guinée. C'est dans ce village rapidement placé, comme l'ensemble de la zone, sous domination française, qu'Amara Kanté poursuit ses études coraniques puis crée lui-même sa propre école et fonde une famille au sein de laquelle Souleymane Kanté voit le jour en 1922. Suivant les traces de son père, le jeune Souleymane fréquente l'école coranique et franchit les différents échelons du cursus en s'initiant tout d'abord au Coran (*kuranakalan*) puis en approfondissant sa connaissance de la grammaire arabe (*kitabukalan*). La mort précoce d'Amara Kanté, en 1941, alors que Souleymane n'a que dix-neuf ans introduit un bouleversement au sein de la famille. La réputation de l'école coranique d'Amara Kanté ne survit pas, en effet, à la réputation de son fondateur, ce qui contraint les frères de Souleymane à se consacrer davantage à l'agriculture et pousse ce dernier à « partir à l'aventure » tout en conservant un œil sur l'école créée par son père. Il se rend ainsi, dans un premier temps, à Kouroussa, en Haute-Guinée, puis en Côte d'Ivoire et s'établit comme marabout et marchand de cola à Bouaké, qui, à cette époque, est la plaque tournante du commerce de la cola entre les zones productrices de la forêt et les zones de consommation de la savane.

Le moment réactif

Son séjour à Bouaké, en 1944, est marqué par plusieurs événements importants : il apprend le français auprès d'un Ivoirien, il se sert d'un livre bilingue arabe-français pour traduire « cent mots » français en langue maninka d'après l'arabe et enfin tombe sur l'article d'un journaliste libanais consacré aux langues africaines.

Dans un article écrit en arabe où il était fait état des difficultés que rencontraient les Libanais émigrés en Afrique dans le domaine de l'éducation des enfants, le journaliste Kamal Marwa mettait notamment l'accent sur le caractère essentiellement oral des langues africaines,

caractère oral lié, selon lui, à l'absence de grammaire. Allant plus loin, il comparait les idiomes africains au piaillement[8] des oiseaux, accentuant le caractère inarticulé de ces langues et ouvrant ainsi la voie à l'espace de déploiement de la thématique de la « guerre de l'écriture » telle qu'elle est formulée par les adeptes du n'ko[9].

À l'instar de Blyden choqué par les propos infamants tenus par le commander Foote sur les Noirs, Souleymane Kanté est humilié par les considérations péjoratives de Kamal Marwa sur les langues, et partant, sur les cultures africaines. Mais à la différence de Blyden qui est confronté aux déclarations racistes d'un Européen, Souleymane Kanté est, pour sa part, interpellé par un Libanais, c'est-à-dire par un personnage qui symbolise parfaitement, en tant qu'Arabe appartenant à une communauté marchande arrivée dans les fourgons du colonisateur français et occupant de surcroît une position supérieure à celle des « dioulas » dans le commerce colonial, la figure du traître. Et c'est pourquoi, si le fondateur du N'ko et ses disciples n'auront de cesse de définir leur mouvement à la fois comme anti-européen et anti-arabe, leur cible de prédilection demeurera la langue et la culture arabes et ceci par mesure de rétorsion envers celui qui aura le plus attenté à leur dignité d'Africains. Si l'on doit définir le N'ko comme un mouvement anti-colonialiste, c'est davantage par rapport au colonialisme arabo-musulman qu'au colonialisme européen qu'il revêt cette caractéristique et c'est en cela qu'il est pleinement afrocentriste.

La lecture de l'article de Kamal Marwa, moment fondateur de l'alphabet n'ko en ce qu'il est constitutif du sujet de l'écriture, provoque, par réaction, chez le jeune Souleymane Kanté un véritable transfert d'imputation, transfert qui l'amène à retourner contre la langue et la culture arabes et secondairement contre l'alphabet latin les reproches que le journaliste libanais adressait aux langues africaines.

---

[8]Cette invention (l'alphabet n'ko) est un cri de révolte contre un article publié en 1944 par le journaliste libanais Kamari Marois qui écrivait en substance : « l'Africain est comme un oiseau. Il n'a pas d'écriture. Il ne fait qu'émettre des piaillements que le vent emporte ». (Keita M., s.d. : 6).

[9]Karamoko Bamba, Bamako, 18/12/1995 ; Sayon Traoré, Bamako, 19 et 21/12/1995.

En continuant à dérouler la chaîne narrative du mythe de fondation du N'ko tel qu'il est dit par ses disciples, on apprend que pendant la nuit qui suit la lecture de l'article incriminé, S. Kanté tente en vain de transcrire certains termes malinké en arabe et de rédiger une grammaire de cette langue à l'aide de cet alphabet. Cet échec est à mettre au compte de l'incapacité de l'écriture arabe à noter les tons de la langue malinké ainsi que du caractère « désorganisé » de la langue et de la culture arabes, trait qui s'étend d'ailleurs à d'autres langues et cultures de l'Afrique blanche comme la langue tamasheq et la culture touareg notamment (*burudamen*). À l'appui de cette opinion, les disciples de S. Kanté indiquent, par exemple, la trop grande fréquence des synonymes dans la langue arabe ainsi que le caractère « tournant » du calendrier musulman, caractère qui aurait « désorganisé » le calendrier malinké tel qu'il existait avant Sunjata. Bien sûr, on pourrait s'étonner d'un jugement qui déclasse le calendrier musulman au profit d'un calendrier malinké supposé lui-même fixe, en se servant en réalité du calendrier grégorien comme étalon de mesure du temps. Mais il faut garder à l'esprit que la langue et la culture arabes constituant, pour S. Kanté, l'ennemi principal, celui-ci joue en quelque sorte la culture européenne contre la première[10]. Les propos du fondateur du N'ko sont, à cet égard, dénués de toute ambiguïté :

« Par conséquent, notre calendrier ne serait pas difficile à mettre au point s'il était lié à celui de Jésus-Christ. En effet, avant l'assemblée de Kurukan Fuga, la méthode dont se servaient nos ancêtres pour calculer les années était alignée sur les saisons et les années chrétiennes, c'est-à-dire 365 jours 1/4, soit 10 jours de plus que l'année musulmane. C'est Sunjata qui introduisit l'année, le mois et la semaine arabes au Manden en 1236, au cours de l'assemblée de Kurukan Fuga. En laissant de côté l'islamisation du Manden ainsi que la méthode islamique de calcul des années introduites par Sunjata, il reste que même de nos jours, notre peuple n'observe en aucune façon le mois ou l'année islamiques, à l'exception des coutumes musulmanes telles que le jeûne, le pèlerinage et les sacrifices... En

[10] Karamoko Bamba, Bamako, 18.12.1995.

dehors de ces coutumes, nous établissons notre calcul de l'année selon l'ancienne méthode, c'est-à-dire selon les saisons »[11].

Les tentatives de transcription de la langue malinké à l'aide de l'alphabet latin constituent la seconde phase du moment réactif conduisant à l'invention de l'alphabet n'ko. Cette seconde phase a pour toile de fond la Gold Coast (Ghana actuel) où S. Kanté se rend en 1947. Dans ce pays, il apprend l'anglais et découvre des traductions de la Bible en langues fanti et ashanti. Se lançant à son tour dans la transcription du malinké à l'aide de caractères latins, il doit bientôt renoncer en raison de l'incapacité de cet alphabet à noter les tons. Symétrie négative parfaite donc, qui se retrouve dans la symétrie positive parfaite de l'alphabet n'ko. Selon son fondateur en effet :

« Le N'ko, comme l'arabe, s'écrit de droite à gauche, mais comme le latin, il s'écrit avec deux sortes de lettres, les voyelles et les consonnes, et c'est ainsi qu'il est indépendant car il n'est ni occidental, ni oriental. Il se base donc sur une neutralité positive » (Kanté, 1961)[12].

Mais la revendication de l'arabe et du latin comme sources exclusives de l'écriture n'ko masque les autres composantes de cet alphabet telles qu'elles sont indiquées par ses disciples. En effet, comme beaucoup d'inventeurs ou de ré-inventeurs de sytèmes d'écriture, S. Kanté est présenté comme un personnage qui se serait servi de l'ensemble du matériel disponible à son époque. À l'instar du prophète bété Frédéric Bruly-Bouabré qui, sous la double influence de Th. Monod et de Cheikh Anta Diop a confectionné un syllabaire en s'inspirant de vestiges lithiques revêtus de graphismes dont la signification s'était perdue, S. Kanté aurait pris appui sur des plans de bataille de l'armée de Sumanoro (Magassouba, 1997), sur les signes de la société initiatique du komo, voire même sur les hiéroglyphes égyptiens pour dessiner certaines lettres de son alphabet. L'utilisation de ces médiums graphiques mystérieux ou de ces « pierres d'attente » rechargés de nouvelles significations par l'opérateur scripturaire, assimilé parfois à un poète à la recherche

---

[11] S. Kanté, *Histoire des Mandingues* (ma traduction).

[12] On remarquera la tonalité très « conférence de Bandung » de cette déclaration.

de rimes difficiles, dessine ainsi, dans le cas qui nous intéresse ici, une sorte de triangle herméneutique qui relie l'Égypte pharaonique à la société initiatique du komo et à l'alphabet n'ko.

Le triangle herméneutique
Sources : Mamadi Diané, Le Caire, 30.3.1997, Y. T. Cissé, Bamako, 9.12.1996, également Cissé (1994), Magassouba, *op. cit.*

La dernière source mentionnée par les disciples de S. Kanté est celle du syllabaire vaï inventé au XIXe par un prophète de Sierra Leone. Élaboré à partir d'une langue proche du konian, idiome qui présente certaines similitudes avec le malinké, le syllabaire vaï aurait été utilisé par S. Kanté dans ses tentatives de transcription sans toutefois être retenu par lui en raison d'un nombre de signes trop élevé ainsi que de l'absence de la lettre « r »[13]. Il n'est peut-être pas impossible néanmoins de déceler une trace de l'écriture vaï dans le « syllabaire n'ko » tel qu'il a été publié par Ibrahima Kanté (1994) ainsi que dans le processus qui aurait conduit à l'invention de cet alphabet.

La révélation

On a déjà vu plus haut que le calendrier grégorien avait été réapproprié par S. Kanté qui en avait fait en quelque sorte un trait authentique de la culture malinké. C'est dans le droit fil de cette réappropriation qu'il situe chronologiquement l'invention de son

[13] Mamadi Diané, Le Caire, 30.3.1997.

alphabet au 14 avril 1949, date à laquelle il se trouve à Bingerville, en Côte d'Ivoire.

Comme dans les autres cas de prophétisme scripturaire, l'invention de l'alphabet n'ko par Souleymane Kanté intervient en effet dans le cadre d'une révélation analogue à celle de Moïse recevant les Tables de la Loi ou à celle de Mahomet recueillant les paroles de Dieu. Recevant, dans un premier temps, un alphabet comprenant cent signes – nombre intermédiaire entre le syllabaire vaï et le N'ko –, S. Kanté aurait réduit, dans un second moment, le nombre de lettres à vingt-six. Cet alphabet phonétique composé de sept voyelles et de dix-neuf consonnes s'inspire à l'évidence de l'alphabet latin, mais également et contrairement aux affirmations de certains de ses adeptes de l'alphabet arabe.

Créé pour relever le « défi de l'écriture en Afrique », défi lancé en l'occurrence par le journaliste libanais Kamal Marwa, l'invention de l'alphabet n'ko s'inscrit directement dans un contexte prophétique, sinon spécifiquement ivoirien du moins ouest-africain, voire mondial, qui lui donne tout son sens. Si, comme on l'a vu, S. Kanté s'est inspiré d'écritures existant précédemment pour confectionner son propre alphabet, il est également probable que la forme qu'a revêtue cette invention n'est pas indépendante de toute la série des prophétismes qui ont vu le jour dans cette région depuis la première moitié du XIXe siècle et dont certains ont pour origine le continent américain. Pas plus qu'il n'a travaillé seul dans le domaine de l'écriture, il n'a œuvré de façon indépendante dans celui de la révélation. À cet égard, c'est sans doute à l'intérieur d'une chaîne de transmission prophétique, dont les fondateurs ne sont d'ailleurs pas tous des Africains, qu'il faut replacer son entreprise visionnaire. L'on a déjà évoqué la parenté qui unit la démarche réactive de l'Antillais Blyden au « ressentiment » de S. Kanté. Mais il y a peut-être plus que cela dans la mesure où l'on a pu mettre en évidence l'influence qu'ont exercée la vie et l'œuvre de ce même Blyden sur William Wade Harris, figure majeure du prophétisme ouest-africain et fondateur d'une Église indépendante au sein de laquelle s'est épanouie la carrière d'Albert Atcho.

Est-ce d'ailleurs totalement l'effet d'un hasard si la « révélation » de Souleymane Kanté se produit à Bingerville, au cœur du pays ébrié, en 1949, dans la région dont Albert Atcho est originaire et

à l'époque où son activité se déploie ? Il y a là sans doute plus qu'une coïncidence et même si l'invention de l'alphabet n'ko fut un processus long et collectif, le fait que le prophète ou ses disciples aient assigné ce lieu et cette date à la fondation de leur mouvement, traduit peut-être la volonté d'inscrire ce dernier dans une filiation prophétique non seulement ivoirienne mais aussi, et plus largement, ouest-africaine, voire globale.

Traduttore, traditore

L'entreprise de Souleymane Kanté s'inscrit dans le cadre d'un véritable projet de type platonicien dans lequel l'invention d'un alphabet ainsi que la traduction et la rédaction de toute une série d'ouvrages visent à assurer une reproduction fidèle de la réalité ou à rectifier une traduction erronée de cette dernière. C'est en ce sens qu'il faut entendre la devise du mouvement n'ko : « La lumière a pointé à l'horizon ; lumière de la transcription des connaissances dans la langue maternelle ». La lumière procurée par l'alphabet n'ko et qui est symbolisée par la lampe-tempête figurant sur les documents diffusés par l'association s'oppose ainsi aux ténèbres de l'ignorance. En mettant en œuvre une transcription fidèle de la réalité, Souleymane Kanté entend faire sortir ses contribules malinké, et plus largement ses « frères » africains, de la caverne dont ils sont prisonniers et par là même relever le défi qui a été lancé par le journaliste libanais aux langues et aux cultures africaines.

C'est dans le domaine de la transcription des langues africaines en général et de la langue malinké en particulier que s'exerce en premier lieu cette opération de rectification. Si S. Kanté s'en prend aux alphabets arabe et latin, c'est qu'il leur reproche, à juste titre, d'être inaptes à noter les tons de sa propre langue. L'alphabet n'ko, qui répond à cette attente, est donc une invention à mettre au crédit de son auteur puisqu'elle anticipe d'une bonne dizaine d'années sur les travaux des linguistes occidentaux qui ne se lanceront dans cette entreprise que dans les années 1960. Mais le souci de rectification linguistique manifesté par S. Kanté ne concerne pas uniquement le caractère tonal du malinké, il touche également à la transcription des termes de cette langue en général et notamment à la déformation que leur ont fait subir les Arabes et les Européens. Ainsi, « les gens du Wuduma nomment leur pays Manden mais les Maraka prononcent

ce terme Mali, parce que le « d » et le « e » ne peuvent être écrits dans leur alphabet. Le Blanc qui a traduit le témoignage oculaire des Arabes a conservé le terme Mali parce que c'est ainsi qu'il l'avait vu écrit en arabe et c'est pourquoi le terme Mali a prévalu sur celui de Manden dans toutes les descriptions. La transformation du terme Mandenka en Malinké par les Blancs vient, quant à elle, de la prononciation maraka parce que tous les noms de la langue mandenka qui se terminent par « ka » sont prononcés en maraka « ké » comme dans Khasonké, Jakhanké, Futanké, Kankanké, Bamakoké, etc. Ainsi, de même que les Maraka emploient le terme Mali plutôt que celui de Manden, utilisent-ils, lorsqu'ils font référence au peuple, celui de Malinké »[14].

Là encore on peut mettre à l'actif de S. Kanté cette volonté de rectification du sens, laquelle trouve d'ailleurs un prolongement dans le souci de faire resurgir des termes malinké anciens qui auraient disparu ou auraient été recouverts par des alluvions arabes et européennes. Ainsi, les termes *dofo* ou *tumadoya*, termes authentiquement malinké, doivent-ils avoir le pas sur le terme d'origine arabe *tariku* pour désigner l'histoire, et c'est dans le même sens qu'il faut interpréter l'utilisation de concepts politiques comme *kurufaba* (fédération) ou *kafo bolo*, termes dont on ignore d'ailleurs s'ils existaient véritablement dans le vocabulaire ancien ou s'ils ont été purement et simplement inventés par S. Kanté lui-même. Quoi qu'il en soit, cette question est secondaire par rapport au sens pointé par une démarche qui se veut elle-même liée à la quête farouche d'une identité malinké et plus largement négro-africaine. C'est en ce sens qu'il faut comprendre les affirmations de l'inventeur du N'ko relatives au caractère intraduisible des contes malinké ou à la pratique déjà mentionnée consistant à décomposer certains mots en syllabes, en particulier les noms propres (patronymes, toponymes) et à recombiner ces derniers afin d'en saisir ou d'en retrouver le sens authentique. De même, la mystique des nombres telle qu'on peut la repérer dans les textes de Souleymane Kanté participe d'une entreprise qui vise à accéder au sens intime des choses. Il y a là, à l'œuvre, une véritable herméneutique locale, même si cette

[14] *Histoire des Mandingues, op. cit.* (ma traduction).

dernière est étroitement liée à la littérature arabo-musulmane, herméneutique qui vise à purifier la culture malinké des apports extérieurs afin de la régénérer et de la hisser au niveau des autres cultures, voire même de dépasser celles-ci, notamment dans le domaine scientifique. Mais paradoxalement la culture malinké étant liée de façon consubstantielle à la culture arabo-musulmane, il s'agit également dans l'esprit de certains des adeptes du N'ko de purifier la culture arabo-musulmane des apports maghrébins et juifs de sorte que se profile, au moins dans un premier temps au sein de ce qu'on pourrait nommer la philosophie n'ko, une recherche de la séparation des différentes cultures qui donne tout son sens aux propos de S. Kanté relatifs aux métis et à la question du métissage.

Une théorie ambiguë du métissage

Bien que S. Kanté exprime des vues discordantes sur la question du métissage et des mariages mixtes, l'on verra que ces positions apparemment contradictoires recèlent en fait une logique profonde dans la mesure où celle-ci rend compte des différents niveaux auxquels il se situe.

Sur le plan des relations interculturelles ou inter-raciales, son attitude est très claire : il s'insurge contre ceux qui abandonnent leur propre culture au profit d'une culture étrangère, en l'occurrence la culture malinké pour la culture européenne. Cet abandon engendre en effet l'apparition d'un sentiment d'infériorité (*kisikasa*) chez ceux qui se déculturent et il induit symétriquement du mépris chez les membres de la culture dominante. C'est ainsi que les métis (*jantara*) d'hommes blancs (européens) et de femmes noires sont amenés à rejeter la culture de leurs mères et à adopter la culture et la religion de leurs pères. Ce rejet de la culture africaine, alors qu'ils ont été en général abandonnés par leurs géniteurs, les conduit même à refuser d'épouser des femmes noires sauf en cas de nécessité absolue. Cette situation de rejet et de mépris envers les métis, situation qui est liée à la situation coloniale, se retrouve dans le cadre des relations inter-raciales entre les différentes populations africaines. Ainsi,

les métis fula du Wasolon ont rejeté leurs origines noires pour s'identifier aux Fula alors qu'ils ne possèdent bien souvent pas un seul cheveu fula (lisse) sur la tête, que leur peau n'est pas blanche et qu'ils ne parlent pas un seul mot de langue fula. S. Kanté ne peut toutefois s'empêcher de constater que ce snobisme des Fula du Wasolon ne les protège pas pour autant du mépris que les Fula authentiques leur témoignent.

Le métissage apparaît donc pour lui comme une source de déculturation, de dégénerescence et d'abâtardissement, phénomène qui se retrouve dans le dernier exemple auquel il a recours, celui des intermariages entre les Wankara, ancêtres des Mande actuels et les Krogba, ces Pygmées qui seraient les premiers occupants du pays malinké. Ces unions, qui seraient par ailleurs à l'origine de l'ethnie temne de Sierra Leone, auraient en effet occasionné une baisse de la taille des populations mande dans leur ensemble.

Ainsi, voit-on se dessiner en filigrane de cette théorie du métissage, la raciologie implicite de S. Kanté : celle-ci s'appuie toujours sur des couples d'oppositions : Arabes-Européens, Peuls-Noirs, Wankara-Krogba et elle a pour fonction d'instaurer une hiérarchie entre des types différents de populations, notamment entre les populations de l'intérieur plus développées et les populations côtières plus sauvages. Ce schème de la théorie des races et de la conquête qui correspond au rejet des bâtards (*nyamogoden*) par les Mande et que l'on retrouve d'ailleurs chez les auteurs coloniaux n'empêche cependant pas S. Kanté d'exprimer des vues totalement opposées sur les mariages entre parents à plaisanterie et entre membres de castes distinctes. Ainsi, s'élève-t-il contre la constitution mise en place par Sunjata lors de l'assemblée de Kurukan Fuga, constitution qui prohibe les unions entre parents à plaisanterie (*senanku*) d'une part, et entre nobles (*tontigi*) et gens de caste (*nyamakala*) d'autre part, en montrant que les distinctions de caste ne sont que des distinctions d'ordre professionnel et ne doivent donc prévenir en aucun cas les unions entre castes différentes. Le fondamentalisme culturel ou racial de S. Kanté trouve donc rapidement ses limites lorsqu'il s'agit de défendre les intérêts de son propre groupe et de même qu'il a réuni en une seule catégorie les marabouts et les gens de caste (*tontan*), de même entend-il favoriser les mariages entre ce groupe et les autres composantes de la société malinké.

C’est donc dans le cadre d’une raciologie ou, ce qui revient au même, d’une théorie du métissage à géométrie variable que S. Kanté et ses disciples vont définir leur doctrine.

La vie et l’œuvre de S. Kanté

Si l’on continue de dérouler la bio-bibliographie mythique de S. Kanté postérieure à la révélation de 1949, l’on a une idée précise, sinon de la stratégie éditoriale de l’auteur lui-même, du moins de la façon dont ses disciples entendent configurer la vie et l’œuvre de leur maître et développer leur mouvement. Prenons à cet égard un dépliant publié par l’association Icra N’ko et extrayons-en une citation qui illustrera notre propos.

« Pendant 38 ans de pratique, l’alphabet n’ko a permis à Dr Kanté et à ses disciples la traduction et la transcription d’ouvrages dans les domaines divers : science, technique, littérature, histoire, géographie, théologie, instruction civique, morale, etc.

En plus de l’alphabet, Dr Kanté a inventé 9 signes pour inscrire les chiffres de base à la numération. Il a écrit 9 livres d’apprentissage n’ko, 14 livres de lecture, 24 livres de littérature, 3 romans, 46 livres d’histoire, 25 livres de science, 10 livres de calcul, 4 livres de philosophie, 38 livres de théologie, y compris le dictionnaire de 32 500 mots et la traduction intégrale du Saint Coran en langue maninka. En plus de l’alphabet n’ko et sa numération, le savant Kanté a fait des recherches approfondies dans le domaine de la médecine traditionnelle et la pharmacopée. Dans cette perspective, il a recensé 2 874 plantes et herbes médicinales pouvant traiter 317 maladies tropicales ».

Au sein de cette œuvre multiforme, peut-on repérer quelques lignes de force ? Il nous semble que les ouvrages de Souleymane Kanté, qui sont de taille très différente et dont beaucoup n’ont pas encore été publiés, tournent autour de deux axes principaux : la sauvegarde de la civilisation malinké d’une part, et la régénération de cette dernière au contact des civilisations arabo-musulmane et européenne d’autre part. Sans qu’il soit toujours possible de distinguer les œuvres qui appartiennent au premier genre de celles qui relèvent du second, on peut néanmoins ranger à coup sûr les ouvrages historiques dans

la première catégorie[15]. Tous ces ouvrages ont en effet pour but de faire échapper la culture malinké, et les cultures africaines en général, à la malédiction de l'oralité qui pèse sur elles. En fixant par écrit la tradition orale, ce que Souleymane Kanté reproche à Sunjata de n'avoir pas fait, on pourra non seulement sauver le patrimoine mandé mais également démontrer, par exemple, l'antériorité de la « Constitution » de Kurukan Fuga sur le *Bill of Rights* anglais de 1689 ou sur la *Déclaration française des Droits de l'homme et du citoyen de 1789*.

À ce même genre appartiennent également les œuvres littéraires et linguistiques de Souleymane Kanté tels que les romans, poèmes, recueils de contes (*toli*), de proverbes (*sanda*), de salutations, l'étude portant sur la signification des patronymes (*jamu*) ainsi que le dictionnaire et la grammaire manden.

Il faut enfin signaler comme relevant de cette catégorie, les livres de pharmacopée et de médecine qui, comme on l'a vu plus haut, sont soigneusement gardés par les fils et les disciples de S. Kanté et dont le caractère ésotérique est renforcé par l'utilisation d'une langue secrète (*do*). Sauvegarde, élucidation et rectification du sens de la culture malinké, tels semblent être les mots d'ordre auxquels répond la rédaction de ces ouvrages. Mais cette culture doit en même temps relever le défi des autres cultures, en particulier celui de sa sœur jumelle la culture musulmane, et c'est à ce défi que correspond une autre série de travaux traduits ou écrits par S. Kanté.

C'est en effet sous le signe de la régénération de la culture manden qu'il faut placer toute la série de traductions entreprises par le fondateur du N'ko. La traduction du Coran, et des Hadiths en malinké en premier lieu, a pour but de diffuser largement la religion musulmane à laquelle très peu d'Africains, en dehors des lettrés en arabe, ont directement accès. En lisant le Coran ou les Hadiths dans leur langue

[15] Outre le *Précis de l'histoire de l'empire Sosso* et L'*histoire du Grand Manden*, S. Magassouba, *op. cit.* fournit la liste suivante : *L'Histoire du Wagadu, L'histoire du Songaï, Les décisions de la charte de Kurukan Fuga, L'histoire du Futa Jalon,* le *Traité d'histoire de Condé Bourama Sidibé*, le *Traité d'histoire d'El Hadj Omar Tall*, le *Traité d'histoire d'Alfa Yaya Diallo, L'Almamy Samory Touré, Les Maninka du Baté, L'histoire de Segou et de Kaarta, L'histoire de Kénédougou (Sikasso), Le pays mossi, Le pays haoussa, Les Peuls Jantara du Wasolon, Le Liberia, Le pays dioula, Les Akan*.

maternelle, le commun des mortels pourra s'approprier l'islam, l'indigéniser en quelque sorte, et en faire un élément de symbiose avec la culture malinké. D'idole qu'il était entre les mains des marabouts et des maîtres d'école coranique, le Coran deviendra un instrument de communication entre le monde mande et la religion musulmane. À ces traductions des livres sacrés, il convient d'adjoindre les manuels d'apprentissage de l'islam et de l'arabe à partir du N'ko, ouvrages qui viennent compléter les connaissances des fidèles.

De cette volonté de régénération de la culture malinké participent également toutes les traductions d'ouvrages occidentaux effectuées par S. Kanté. Parmi cette liste, on peut mentionner les travaux de droit ou de science politique, de médecine, de botanique, de géographie, de zoologie, de mathématiques, d'astronomie, sans qu'on sache exactement ce qu'ils contiennent puisqu'ils n'ont pas encore été traduits mais dont on peut supposer qu'ils témoignent d'une volonté d'appropriation du savoir occidental à des fins de valorisation de la culture malinké. Là encore se manifesterait l'utilisation d'éléments extérieurs pour raviver les couleurs d'une culture malinké « déjà là » et qui serait, en quelque sorte, en attente de sa propre signification.

L'invention de l'alphabet n'ko et la rédaction ou la traduction de toute une série de publications recourant à cette écriture vont modifier l'équilibre des forces qui régissait, en Afrique de l'Ouest, les relations entre les lettrés arabo-musulmans (*ulamas*) et les masses plus ou moins islamisées.

L'itinéraire d'un combattant de l'écriture

Jusqu'en 1958, malgré de brefs voyages en Guinée, S. Kanté séjourne en Côte d'Ivoire, à Abidjan où il poursuit ses activités commerciales et maraboutiques et commence à former ses premiers disciples. L'apprentissage du N'ko est d'ailleurs calqué sur le modèle maraboutique : le maître forme ses élèves un par un et divulgue son savoir par le biais de textes manuscrits recopiés à la main. Ce n'est qu'au moment de l'indépendance de la Guinée qu'il regagne son pays natal, choisissant de se fixer à Kankan non loin de l'endroit où il a vu le jour. Il continue alors de pratiquer conjointement l'enseignement

coranique et celui du N'ko mais doit interrompre ses activités de marchand, à partir de 1964, date à laquelle le gouvernement guinéen interdit le commerce privé. Ruiné, S. Kanté décide alors d'axer tous ses efforts sur la diffusion de son alphabet, mais celle-ci est freinée par la résistance des ulamas de Kankan qui détiennent leur pouvoir du monopole qu'ils exercent sur la langue arabe et qui voient d'un mauvais œil l'apparition d'une traduction et d'une transcription du Coran en malinké et utilisant des caractères n'ko. Il n'a pas plus de chance du côté des autorités gouvernementales : tentant de faire accepter son alphabet comme mode de transcription officiel des langues guinéennes, il se heurte au refus de Sékou Touré qui craint que l'adoption du N'ko, fortemment connoté malinké, n'attise les rivalités ethniques. Seuls les Sunni-Wahhabi de Kankan et les habitants de la zone forestière réservent un bon accueil à l'alphabet n'ko : les premiers parce que l'usage du N'ko leur permet de court-circuiter les marabouts, et donc d'avoir accès directement à l'islam, les seconds parce qu'ils échappent davantage à l'emprise des clercs musulmans que les habitants de la capitale de la Haute-Guinée. Néanmoins pendant longtemps, que ce soit à Kankan ou dans les régions forestières, seules les populations maninka s'alphabétisent en N'ko. Le retour au pays du fils prodigue n'a donc pas été un franc succès et les relations avec le régime de Sékou Touré s'envenimant, S. Kanté décide, en 1977, de quitter la Guinée pour se rendre au Mali.

Arrivé à Bamako, il poursuit son prosélytisme, donnant des conférences et formant ses premiers disciples maliens, lesquels deviendront ultérieurement les cadres du mouvement n'ko au Mali. Il tente également de faire adopter son écriture par le gouvernement malien, mais pas plus que son homologue guinéen, la DNAFLA, le service d'alphabétisation fonctionnelle des adultes ne retient le N'ko, lui préférant l'alphabet latin comme système de transcription officiel des langues nationales. S. Kanté connaît alors des jours difficiles ; il est décrit par ses disciples comme un personnage dont le « boubou sale » et le « regard fou » inquiètent ses interlocuteurs.

En 1982, il quitte Bamako pour Abidjan, en Côte d'Ivoire, pays dans lequel il demeure jusqu'en 1984. Au cours de son séjour, il réussira à faire modifier le système de transcription de la langue dioula, mais ceci ne suffira pas à le retenir en Côte d'Ivoire et profitant de la disparition de Sékou Touré, il regagne son pays natal et y passe les dernières années de son existence entouré de ses disciples. Un an

avant sa mort, survenue à Conakry, en 1987, ceux-ci créent l'association Icra-N'ko dont le rôle est de venir en aide à son fondateur et d'assurer la pérennité du mouvement.

Le mouvement n'ko

En réponse à l'article du journaliste libanais qui avait été considéré comme une provocation par Souleymane Kanté, le but premier de l'association Icra-N'ko (Impulsion, coordination des recherches sur l'alphabet n'ko) est de « relever le défi de l'oralité »[16]. Il s'agit également d'« assurer la promotion des langues et cultures africaines et de vulgariser la science et la technique en s'appuyant sur les langues nationales ». Pour mettre en œuvre ce programme, les dirigeants de l'association se proposent d'alphabétiser les couches citadines et particulièrement les commerçants, d'approfondir les connaissances des néo-alphabètes dans le domaine de l'arithmétique et de la théologie notamment, et enfin d'initier les lettrés qui se servent de l'alphabet latin, arabe ou slave pour en faire des formateurs qui, à leur tour, diffuseront le N'ko au sein des masses citadines et rurales. Parallèlement à ce travail d'alphabétisation, les membres du N'ko, en s'appuyant sur les traités de pharmacopée et de médecine de S. Kanté, initient un programme de formations de thérapeutes qui doivent poursuivre le travail de classement des plantes entrepris par leur maître et se lancer dans la production artisanale de médicaments en recourant à des substances locales.

Depuis la mort de S. Kanté, ce programme a été largement mené à bien dans les principaux pays d'Afrique de l'Ouest qui abritent de fortes communautés mandingues. En Guinée, le mouvement est puissamment implanté. Il regroupe plusieurs milliers d'adeptes, principalement dans la région de Kankan, berceau du mouvement n'ko, mais également en forêt chez les Kissi établis autour de

[16] Statuts de l'association Icra-N'ko, Conakry, septembre 1995.

N'Zérékoré et anime un réseau fortement structuré de thérapeutes. En Côte d'Ivoire, le mouvement qui s'appuie sur la pratique du dioula comme langue véhiculaire, est représenté dans la plupart des grandes villes mais est secoué par des conflits opposant ceux de ses membres qui sont Wahhabi aux autres musulmans.

Les associations n'ko du Mali

Enfin au Mali où a été réalisée l'enquête la plus approfondie, les disciples de S. Kanté, qui sont à la tête de plusieurs associations, déploient une activité intense dans l'ensemble de la zone linguistique bambara-malinké. L'« Association pour le rayonnement du Manding » (*Manden Yelenya Dè*) dont la devise est « Connaissance, Travail et Équité » comprend un millier de membres. Elle est implantée à Bamako, Segou, Niono, Koutiala, Sikasso et Kayes et chapeaute les autres associations. Ses dirigeants se consacrent à la mise en œuvre de la politique d'alphabétisation, dans la Haute-Vallée du Niger notamment, et font œuvre de prosélytisme en diffusant des brochures et en intervenant à la radio et à la télévision.

L'association des « docteurs » du N'ko

L'association *N'ko Yèkonkona Basiya Dè* regroupe les thérapeutes qui exercent leurs activités dans les différents centres de pharmacopée du district de Bamako. Ces thérapeutes pratiquent une médecine qui se veut à la fois moderne et scientifique. Elle prétend en effet reposer sur l'anatomie, la physiologie et la méthode expérimentale et fournir un complément à la médecine d'inspiration occidentale répandue en Afrique. Comme le déclare l'un de ces thérapeutes : « Les médicaments n'ko ont été testés par S. Kanté. Leur toxicité a été vérifiée. Chaque maladie est décrite dans ses livres. Le diagnostic des maladies tel que nous l'établissons correspond aux radiographies et aux analyses du sang »[17].

[17]Brema Malé, Bamako, 20/12/1995.

Mise en œuvre dans des dispensaires calqués sur le modèle européen ou américain et utilisant des signes médicaux modernes tels que les carnets de santé, cette médecine s'oppose aux guérisseurs traditionnels qui prescrivent et vendent leurs médicaments « par terre » et font intervenir la magie incantatoire (*kirisi*) dans leurs consultations.

Le savoir des thérapeutes du N'ko s'appuie sur les traités de pharmacopée et de médecine de S. Kanté qui, comme on l'a vu plus haut, a consacré une bonne partie de son œuvre aux problèmes de santé. S'inspirant de la médecine mandingue, haoussa, de celle du Liberia ainsi que des livres de « médecine traditionnelle » européenne, le fondateur du N'ko a effectué un travail considérable de classification des plantes médicinales et des maladies, jetant ainsi les fondements d'un corpus qui est approfondi par ses disciples. Ces derniers ont en effet développé les taxinomies créées par leur maître et ont en outre innové par rapport à celui-ci dans le domaine de l'anatomie, de la physiologie et de la pharmacie. En recourant aux apports combinés de la médecine arabe et de la médecine et de la pharmacie occidentales, les « docteurs » du N'ko, ainsi qu'ils se nomment eux-mêmes, entendent dépasser le stade de l'identification des maladies et de la prescription des remèdes artisanaux et passer à la production industrielle de médicaments (sirops et comprimés) fabriqués à partir de plantes locales.

La médecine N'ko apparaît ainsi comme le double produit d'une volonté de rationalisation de la tradi-thérapie africaine, consistant notamment à « écrire les médicaments » selon le propos d'un docteur du N'ko, et d'un souci parallèle d'indigénisation de la médecine occidentale. Le recours à la science européenne n'est d'ailleurs pas perçu comme un simple emprunt, mais plutôt comme un révélateur qui permettrait tout à la fois de faire resurgir et de régénérer un savoir africain enfoui comme dans un palimpseste. C'est en effet en termes de régénération que se définit la médecine n'ko, régénération d'un savoir « déjà là » et qui est dévoilé et rajeuni par la mise en contact avec d'autres médecines, régénération des corps par l'application de traitements rationnels offrant la possiblité de surmonter les affres de la modernité. Avec la thérapie du N'ko, l'on touche ainsi au cœur de la doctrine et de la pratique de ce mouvement, c'est-à-dire au mode d'existence de l'authenticité afro-malinké dans le contexte de l'affrontement de cette culture avec l'Occident et le monde arabe. C'est

sans doute à cette situation nodale de la médecine qu'il faut attribuer les conditions particulières de la transmission de ce savoir. Alors que l'ensemble de l'œuvre de Souleymane Kanté et de ses disciples est accessible à quiconque connaît la langue malinké et l'alphabet n'ko, la pharmacopée et la médecine font l'objet, ainsi que cela a déjà été évoqué, d'une langue secrète nommée *do*, qui n'est connue que des seuls docteurs du mouvement. On retrouve cette défense d'une authenticité afro-malinké régénérée dans le domaine politique, où l'« Association Kurukan Fuga » s'efforce de faire prévaloir ses vues.

L'Association « Kurukan Fuga »

Cette association qui tire son nom de la plaine latéritique située entre Bamako et Kangaba, plaine où Sunjata aurait énoncé la « Constitution » de l'empire du Manden, constitue le fer de lance de la branche malienne du mouvement. Elle vise notamment à gagner à ses vues l'élite dirigeante malienne en promouvant une doctrine axée sur la défense des valeurs authentiques de la civilisation malinké. En effet au Mali, où l'une des langues mandingues, le bambara, fait figure de seconde langue officielle et où depuis l'indépendance survenue en 1960, le personnel de l'appareil d'État s'identifie largement au monde mandé, le N'ko apporte une contribution de poids à la définition de l'idéologie des dominants.

C'est autour de la signification historique de l'empire du Mali, qui a donné son nom au pays nouvellement indépendant et qui fournit également le paradigme de l'analyse de la vie politique contemporaine, que viennent s'ajuster les principaux thèmes de la doctrine du N'ko. Les figures légendaires de cet empire, Sunjata et Tiramakhan notamment, ont été massivement utilisées par les griots pour chanter les louanges des deux premiers présidents de la république du Mali : Modibo Keita et Moussa Traoré. Depuis 1992, sous la IIIe République, le schème impérial acquiert une nouvelle fonction dans le cadre de la mise en œuvre de la décentralisation qui apparaît comme la réforme majeure des deux quinquennats du président Alfa Oumar Konaré. Cette réforme consiste à supprimer l'échelon inférieur de l'organisation administrative – l'arrondissement – et à lui

substituer une « commune rurale » dotée d'un maire et de conseillers municipaux élus et responsables du budget communal. La philosophie de la décentralisation s'inspire d'une part de modèles occidentaux et de l'expérience qui a été accumulée au sein des « associations villageoises » de la zone cotonnière. Elle correspond d'autre part au désir de bonne « gouvernance » exprimé par les bailleurs de fonds internationaux ainsi qu'à la volonté du gouvernement malien de déléguer une partie de ses pouvoirs à une « société civile » qu'elle contrôle de plus en plus mal. Mais, par ailleurs, la décentralisation ne saurait être pleinement légitimée sans faire appel à des modèles historiques car aucune réforme d'importance ne peut être entreprise au Mali sans se référer à une expérience du passé, cette expérience fût-elle largement fictive.

Or les dirigeants du N'ko, en particulier ceux qui militent au sein de l'Association Kurukan Fuga ont précisément à proposer un modèle d'intelligibilité et une justification idéologique des changements introduits dans la vie politique malienne à la suite de la mise en œuvre de cette réforme. L'œuvre historienne de Souleymane Kanté est ainsi convoquée dans le but de nourrir la réflexion destinée à l'élite dirigeante. Le fondateur du N'ko, on l'a vu, a écrit et publié un certain nombre d'ouvrages consacrés à l'histoire des grands empires qui se sont succédé au Soudan occidental, ceux du Sosso, du Manden et de Samori notamment. Les traductions de ces travaux déjà réalisées en anglais ainsi que les quelques éléments qui sont communiqués oralement par les membres du N'ko révèlent qu'ils sont porteurs d'une conception mettant au premier plan le caractère fondamentalement décentralisé de ces grandes formations politiques ainsi que l'absence au sein de ces dernières d'une solution de continuité entre le village, le canton et l'État. Ainsi, l'Empire confédéral (*kurufaba*) peut-il apparaître comme une forme agrandie des provinces (*kafo bolo*) ou des petits cantons (*kafo lè*) et réciproquement le village, le canton ou la province comme un petit État. Pour les dirigeants de l'association, la « Constitution » décentralisée de l'empire du Mali telle qu'elle a été édictée par Sunjata lors de l'assemblée de Kurugan Fuga est encore observable dans le fonctionnement des communautés villageoises actuelles, de sorte qu'il convient de faire resurgir ce type d'organisation politique en « ramenant », selon leur propre expression, « le pouvoir à la maison » (*Ka mara la segin so*).

Bien que le cadre d'analyse proposé par le N'ko n'ait pas été officiellement avalisé par le gouvernement malien, il a inspiré directement la Mission de décentralisation dont les cadres les plus marquants appartenaient au mouvement. Et même si l'État malien, qui se veut également un État moderne, a répugné à se laisser enfermer dans un schéma historique émanant d'une organisation qui s'était déjà vue refuser son alphabet comme mode de transcription officiel de la langue bambara, le paradigme impérial décentralisé proposé par le N'ko demeure, en tant que forme inaugurale de la « nation » malienne, un élément central de discussion pour l'élite politique et culturelle de ce pays. Les différents segments qui la composent sont en effet tenus de se situer par rapport à ce thème, y compris ses adversaires les plus farouches lesquels ne font souvent que reproduire ses idées, tant il est vrai que la référence aux grands empires est un principe fondateur de la vie intellectuelle au Mali.

L'ombre de Delafosse

On pourrait être tenté de voir dans la thématique des grands empires, telle qu'elle est utilisée par les intellectuels maliens soit sur le mode de la revendication, soit au contraire sur le mode du refus, un exemple de plus du poids qu'exerce la tradition sur les sociétés africaines confrontées à la modernité. S'il est indéniable que le territoire de l'actuel Mali a abrité de grandes formations politiques dont, au reste, on est bien en peine, encore aujourd'hui, de cerner avec précision non seulement les contours géographiques mais également les grands traits de l'organisation politique, il reste que l'« empire du Mali » comme forme symbolique actuelle n'existerait pas sans celui qui apparaît comme le véritable « père » de l'authenticité malienne actuelle, à savoir Maurice Delafosse[18].

Maurice Delafosse (1870-1926) joua en effet, en tant qu'ethnographe et administrateur colonial, un rôle déterminant dans la fixation de la *doxa* propre à l'ensemble des colonies françaises d'Afrique-

[18]Sur la vie et l'œuvre de M. Delafosse, on pourra se reporter à Amselle et Sibeud (eds), 1998.

Occidentale française et en particulier, au territoire correspondant au Mali actuel. Dans *Haut-Sénégal-Niger* (1912) qui constitue son œuvre majeure, M. Delafosse énonce, en s'appuyant sur une documentation historique extrêmement riche, la thèse selon laquelle, au sein des grandes formations politiques qui se sont succédé au Soudan occidental (Ghana, Mali, Sonraï), il n'existerait pas de discontinuité entre la famille, le canton et l'État. Dans la perspective évolutionniste qui est la sienne, l'État est d'ailleurs contenu en germe dans la famille, tandis que corrélativement la famille n'est en quelque sorte qu'un État en réduction. Cette thèse continuiste permet donc de concevoir l'empire du Mali comme un ensemble formé de segments homologues et autorise la vision d'une alternance entre des formations politiques centralisées et des formes décentralisées dès lors que l'État s'est constitué de façon inaugurale sur la base de la famille. La question n'est pas ici de déterminer la justesse de cette thèse à laquelle il est d'ailleurs possible de souscrire si on la débarrasse au préalable de sa connotation évolutionniste. Il importe de constater en revanche que cette idée se retrouve dans l'œuvre historique de Souleymane Kanté consacrée aux empires de Sosso et du Mali sous la forme de l'opposition déjà évoquée entre la confédération (*kurufaba*), la province (*kafo bolo*) et le canton (*kafo lè*). De même, la chronologie des grands empires ainsi que les classifications linguistiques, qui ont été littéralement inventées par Delafosse, sont reprises intégralement, comme on l'a vu, dans les livres du fondateur du N'ko, alors que ces travaux sont censés exprimer une vision proprement africaine du passé de l'Afrique de l'Ouest[19].

Il est certes facile d'ironiser sur la récupération de toute une tradition lettrée coloniale par un mouvement qui se présente précisément comme le champion de l'authenticité africaine et qui se définit résolument contre l'européanité et l'arabité. Cette attitude est précisément celle des intellectuels maliens qui récusent la doctrine du N'ko comme étant marquée par les aspects les plus contestables de la pensée coloniale. Toutefois, on ne saurait disqualifier une tenta-

[19]On pourrait prolonger la démonstration en montrant que les travaux de Charles Monteil, notamment *Les empires du Mali*, 1968 [1929], sont également convoqués par l'intelligentsia malienne à l'appui du processus de décentralisation en cours. Cf. *Cauris*, dossier spécial décentralisation, déc. 1994.

tive d'affirmation identitaire quelconque au nom du réemploi d'un savoir importé puisqu'en l'occurrence il ne s'agit pas tant d'écrire une histoire de l'empire du Mali que de fonder une mémoire de l'ethnie malinké. Celle-ci, dans un contexte moderne, ne peut être définie indépendamment de l'ensemble des écrits qui lui ont été consacrés depuis le début de la période coloniale, et c'est à ce titre que le mouvement n'ko s'inscrit dans toute la série des prophétismes scripturaires et politiques qui fleurissent actuellement en Afrique de l'Ouest.

Comme beaucoup de fondamentalismes prophétiques, en effet le N'ko tente de s'approprier les influences étrangères en les enracinant dans le sol africain, c'est-à-dire en s'efforçant de leur trouver un équivalent dans la culture locale. La superposition de la science avec les connaissances indigènes agit comme un révélateur des potentialités de ces dernières et permet ainsi de les régénérer. L'égale inventivité et donc l'égale dignité des cultures étant posées, l'ethnie malinké peut jouer sa partition dans le concert des autres communautés humaines. Le N'ko, en tant que prophétisme scripturaire, apparaît à la fois, pour des cultures autrefois totalement orales ou utilisant faiblement l'écrit, comme la condition et le résultat de leur insertion dans une modernité globalisante. Dans le domaine politique, il s'empare également d'idées très modernes comme la décentralisation et les projette dans le passé pour dévoiler les arcanes des empires du Moyen Âge. Par là même, il permet à l'élite dirigeante malienne de construire une nation ou une société civile qui, au-delà des péripéties politiques de surface, manifeste une constance sans laquelle rien de durable ne saurait être construit dans ce pays. À l'instar de tant d'autres prophétismes, le N'ko opère de manière circulaire, au sens où il mobilise des modèles idéologiques actuels pour investir le passé parce qu'il a besoin de créer son histoire pour agir sur le présent.

Telle qu'elle s'exprime à travers le N'ko, la nostalgie des « empires soudanais du Moyen Âge » témoigne de l'influence des traditions maghrébines et moyen-orientales sur les représentations politiques des pays sahéliens. À l'instar de la référence aux grands califats et de la référence à un âge d'or révolu dans le monde arabo-musulman, la nostalgie de l'Empire du Mali telle qu'elle est apparue lors de la mise en place de la décentralisation manifestait le désir de certains Maliens de trouver un équivalent politique local aux nouveautés his-

toriques représentées par la colonisation, la décolonisation et particulièrement par le concept de démocratie. En ce sens, l'accent mis par le N'ko sur la rencontre de KuruKan Fuga, réunion au cours de laquelle auraient été édictés les pactes et les relations d'alliance entre clans, fait écho à la volonté de traduire le concept de démocratie par la notion de *senankuya*, laquelle représente dans l'univers politique mandé une sorte de contrat social. Au fond, les idéologies politiques ou les prophétismes comme le N'ko ne sont pas autre chose qu'une tentative d'apprivoisement des influences étrangères par la culture locale. Traduire, c'est domestiquer, cannibaliser mais cela peut aussi se transformer en la volonté d'attribuer à une culture donnée la possibilité d'avoir anticipé sur toutes les autres et c'est en cela que toutes les possibilités de dérive sont ouvertes.

Bibliographie

AMSELLE J.-L., 2001 – *Branchements. Anthropologie de l'universalité des cultures*. Paris, Flammarion.

AMSELLE J.-L., SIBEUD E. (eds), 1998 – *Maurice Delafosse, entre orientalisme et ethnographie : l'itinéraire d'un africaniste*. Paris, Maisonneuve et Larose.

CISSÉ Y. T., 1994 – *La confrérie des chasseurs malinké et bambara*. Paris, Éditions nouvelles du Sud, Arsan.

DELAFOSSE M., 1972 [1912] – *Haut-Sénégal-Niger*. Paris, Maisonneuve et Larose, T. II : 162-170.

DIETERLEN G., 1955 – Mythe et organisation sociale au Soudan français. *Journal de la société des africanistes*, t. XXV, I-II : 39-76.

KANTÉ I., 1994 – *Syllabaire n'ko, opus*. Tome I.

KANTÉ S., 1961 – *Méthode pratique d'écriture n'ko*. Kankan.

KEITA M., s.d. – Conférence-débat sur l'alphabet n'ko. *Felou Express* (Kayes), n° 8 : 6

MAGASSOUBA S., 1997 – *Le n'ko, système d'écriture et mouvement culturel*. DEA, Centre de recherches Africaines, Paris-I.

MONTEIL C., 1968 [1929] – *Les empires du Mali*. Paris, Maisonneuve et Larose.

Mali : une décentralisation à double vitesse ?

Ka mara la segi so ou le lent et délicat retour du pouvoir à la maison

Bréhima Kassibo
Anthropologue

Introduction

L'instauration de la démocratie au Mali a été une suite de rendez-vous manqués entre des dirigeants politiques animés par la volonté de pouvoir et un peuple en quête de liberté et désireux de participer à la gestion des affaires publiques, ce tout au long des trois premières décennies d'indépendance. La transition de mars 1991 a permis dans une large mesure la conjugaison des principales aspirations populaires longtemps contenues avec l'idéologie participative de la nouvelle élite politique née des cendres du régime défunt du général Traoré. La lutte politique qui a abouti au soulèvement populaire de 1991, s'est déroulée sous la bannière du changement ou renouveau politique (*yèlèma)* du laver propre (*kokadiè*) signifiant lutte contre la corruption et de la redistribution populaire du pouvoir ou démocratie *(jèmu fanga, bè jè fanga*). Le monde rural y aurait ajouté sa touche en réclamant « le retour du pouvoir au terroir » (*ka mara la segi so*), affirme-t-on. Ainsi, la nouvelle architecture institutionnelle à travers l'idéologie participative répondait à une triple option d'ordres politico-administratif, économique et socio-culturel, incarnée à travers les concepts de démocratie et de décentralisation. Le nouveau projet de société est idéologiquement présenté par la

nouvelle élite politique comme une rupture avec l'ordre ancien et une tentative de refondation de l'État sur la base du pouvoir partagé (Félix, 1996 ; Konaré, 1996, 1997). Cette idéologie politique s'inspirant de la doctrine populiste sert de fondement à la Troisième République pour asseoir sa légitimité.

Le processus de réformes institutionnelles entamé au Mali, depuis une dizaine d'années se trouve actuellement à la croisée des chemins. Les dirigeants de la IIIe République adémiste[1] se sont posés en champion de la démocratie et de la décentralisation en Afrique, et actuellement le modèle malien est cité en exemple dans la sous-région. Mais qu'en est-il réellement ? La réthorique officielle correspond-elle à la réalité du terrain ? Quel est l'état réel de la décentralisation au Mali surtout en ce qui concerne les transferts de compétences et l'exercice de la gouvernance locale ? Ces quelques questionnements constitueront la trame de notre réflexion qui s'efforcera de déterminer les facteurs essentiels, d'ordres exogène et endogène, qui ont conditionné les changements institutionnels intervenus dans le pays ; puis d'analyser les fondements idéologiques (historique, religieux, politique et culturel) qui ont servi de justification à la mise en œuvre du processus et enfin d'évaluer à partir de l'importance des pouvoirs et des ressources transférés par l'État aux responsables des collectivités territoriales décentralisées la nature véritable de la décentralisation malienne.

Les facteurs de changements institutionnels

La décentralisation en tant que projet de réforme institutionnelle a été tôt pensée au Mali, elle s'inscrit en filigrane à travers toute

[1]Les élections présidentielles et législatives de 1992 et 1997 ont été largement remportées par l'Alliance pour la démocratie au Mali (Adema), parti de Alpha Omar Konaré qui assura la présidence du pays pendant dix ans. De même, l'Assemblée nationale a été placée sous la coupe de ce parti détenteur de la majorité absolue. L'alternance est survenue en 2002 avec la victoire d'Amadou Toumani Touré, un candidat sans parti officiel.

l'histoire du pays. Bien que mise en pratique par la Troisième République, il n'en demeure pas moins qu'elle figure sous forme de projet avorté ou insuffisamment réalisé, à travers les différentes étapes du parcours politique de l'État malien où elle a été instrumentalisée à des fins diverses par les deux régimes précédents. S'il apparaît que l'émergence du phénomène reste fortement liée à des facteurs endogènes comme la révolte touarègue du Nord, le mouvement insurrectionnel du 26 mars 1991 et la Conférence nationale qui s'est tenue la même année, il n'en demeure pas moins vrai que des facteurs exogènes tels que les conditionnalités imposées par les Institutions de Bretton Woods et autres partenaires au développement ont lourdement pesé sur son avènement.

Les facteurs exogènes : le rôle des bailleurs de fonds

Il est indéniable que l'action des bailleurs de fonds pudiquement appelés « partenaires au développement » que sont les Institutions de Bretton Woods, les démocraties occidentales et le privé, a été déterminante dans l'avènement des nouvelles réformes institutionnelles caractérisées par le libéralisme économique et politique et la décentralisation au sein des États africains. Le Mali, à travers la Deuxième République et à l'instar des autres pays, s'est plié de mauvaise grâce aux conditionnalités contraignantes d'ordre économique, social et politique exigées par ses partemaires à travers les Programmes d'ajustement structurel progressivement renforcés. Le régime monopartiste du général Traoré ne souscrit que du bout des lèvres à ces réformes et cherche à gagner du temps tout en conservant l'essentiel, c'est-à-dire le monopole de l'expression politique par le maintien du parti unique constitutionnel : l'Union démocratique du peuple malien (UDPM)[2] et la perpétuation du mandat de son inamovible sécrétaire général Moussa Traoré à la tête du pays.

[2]En réponse à la déclaration de François Mitterrand à la Baule, le général Moussa Traoré répondit que la démocratie occidentale ne saurait être universelle ni devenir une camisole de force à endosser mais qu'elle devrait plutôt être adaptée aux conditions culturelles locales (i.e., la démocratie à l'africaine).

Les facteur endogènes

Ces conditionnalités externes vont exacerber les contradictions internes et miner les fondements d'un régime en proie à une crise structurelle profonde. L'embrasement du nord du pays, suite à la rébellion tourègue, crée une situation d'insécurité permanente qui nécessite de la part de l'État la mobilisation d'énormes moyens, financiers, matériels et humains pour le circonscrire. Les mouvements de contestations sociale, politique et corporatiste se regroupent en un front de lutte pour la satisfaction de leurs revendications. Les moyens mis en œuvre par la Deuxième République pour le rétablissement de l'ordre républicain et de la paix sociale conduisent à une dispersion de ses forces tout en la rendant financièrement exsangue, minant ainsi la base clientéliste et patrimoniale du régime, symbolisée par la théorie du Hangar[3].

L'incapacité et/ou le refus notoires du régime à répondre à la demande sociale en procédant aux réformes nécessaires (libéralisation de la vie politique, alternance au pouvoir, lutte contre la corruption, amélioration des conditions de vie des travailleurs, etc.) ouvrent la voie aux contestations violentes suivies de répressions conséquentes de la part de l'État. La conjugaison des pressions externes avec l'exacerbation des contradictions internes aboutira au soulèvement populaire de la journée du 26 mars 1991 qui mettra un terme à la dictature du général Traoré.

La Troisième République s'installe en 1992 après une brève période de transition d'un an. Elle s'empresse de souscrire à la réalisation des réformes promises et à la satisfaction des différentes revendications. Elle adopte comme principe de base l'adoption de la bonne gouvernance, une des conditionnalités majeures des partenaires au développement, capitalisant ainsi les aspirations populaires expri-

[3]Expression imagée chère au président Traoré, symbolisant l'adhésion obligatoire à l'UDPM qualifié de grand Hangar. Seuls ses militants devaient bénéficier de la redistribution de la manne du développement issue des retombées financières, politiques et matérielles des subventions internationales. La diminution de la capacité redistributive clientéliste de l'appareil d'État a progressivement restreint le camp des anciens bénéficiaires dont plusieurs ont fini par rejoindre le rang des opposants politiques.

mées lors de la Conférence nationale de 1991. Le libéralisme économique et politique et la décentralisation sont ainsi érigés au rang des priorités par le nouveau régime, dans un climat favorable à l'instauration des nouvelles réformes.

La justification idéologique de la décentralisation

La décentralisation a été présentée par ses promoteurs maliens comme la réponse à une demande formulée par la population malienne, soucieuse de prendre en main son destin en se soustrayant de la tutelle pesante d'une administration néo-coloniale, ataviquement coercitive et prédatrice. Les États généraux du Monde rural ne seraient que l'expression de ce souhait exprimé auparavant sous forme de révoltes violentes contre les symboles de l'État (service des eaux et forêts, police, gendarmerie, douane, etc.) lors du soulèvement populaire de mars 1991. La mise en œuvre du processus fut planifiée par une équipe de technocrates regroupés au sein d'une structure directement reliée au pouvoir central (primature). Cette structure technique appelée Mission de décentralisation (MDD) créée en 1993, fut transformée vers la fin de son mandat en Mission de décentralisation et des réformes institutionnelles (MDDRI)[4].

[4]La création de cette structure avait pour but d'écarter l'administration malienne héritée de la Deuxième République, qui faisait l'objet d'une grande méfiance de la part des nouveaux responsables politiques venus aux affaires grâce à la victoire de l'Alliance pour la démocratie et le progrès (Adema PASJ) aux élections législatives et présidentielles de 1992. Ousmane Sy, après avoir placé le processus de décentralisation sur les rails comme patron de la MDD, hérita ensuite du ministère de l'Administration territoriale et des Collectivités locales pour assurer sa consolidation. Ainsi, l'administration retrouvait ses droits après une habile substitution de casquettes sur le même chef. Le but de cette initiative était d'assurer un contrôle strict de l'exécutif politique sur l'administration d'État complètement restructurée, qu'on avait fait retourner dans le giron de la décentralisation en lui enlevant la majorité de ses prérogatives d'antan.

L'ancrage culturel : le néo-culturalisme

L'implantation du processus se heurta à un ensemble de contraintes d'ordres culturel, financier, administratif et social. En effet, comment faire comprendre à des populations à majorité analphabètes la signification du concept de décentralisation dont elles n'avaient aucune pratique ou de celui de démocratie, tous deux étrangers à leur culture, tels que définis dans le schème culturel occidental ?

Le document publié par la Mission de décentralisation, sous la responsabilité de Richard Toé (1991) fait référence à la philosophie politique du fondateur du N'ko, Souleymane Kanté[5], qui lui aurait servi de fondement théorique. Le terme de Mission de décentralisation, loin d'être neutre, traduit l'idée d'une entreprise mûrement réfléchie – suivant la profession de foi du chef de la MDD – qui s'apparente à une mission prémonitoire que l'État leur a assignée : « En acceptant les tâches qui nous ont été confiées, nous avions une conscience claire de nos responsabilités. Nous avions conscience que notre histoire millénaire contenait les références nécessaires pour asseoir notre démarche participative. Nous savions que nous répondions à une attente » (Toé, 1997). Dans une envolée lyrique, il justifie l'entreprise par une continuité historique avec de grandes formations hégémoniques du pays où la pratique de la décentralisation était chose courante : « Il ne pouvait en être autrement quand on est héritier du Wagadou, du Sosso, du Mandé, du Songhoy, de Ségou, du Kénédougou, du Maasina et des grandes confédérations nomades, maîtres des espaces désertiques ; quand on a vécu les révoltes contre la nuit de l'esclavage et la rupture coloniale, il ne pouvait en être autrement ». (Toé, *op. cit*).

Les présupposés théoriques de la réforme institutionnelle ont été énoncés par les adeptes du N'ko, – mouvement philosophique, culturel, politique et religieux – , chargés à dessein par le pouvoir en place, d'en assurer la justification idéologico-politique à partir de « l'histoire millénaire du Mali », servant de référent culturel et de

[5]D'après ses adeptes, l'alphabet éponyme n'ko aurait été découvert par Souleymane Kanté le 14 avril 1949 à Bingerville en Côte d'Ivoire. Pour plus de détails sur ce mouvement, cf. Jean-Loup Amselle dans cet ouvrage.

grille de lecture des réalités présentes. L'expression *ka mara la segi so* signifiant « faire retourner le pouvoir à la maison », d'inspiration malinké, qui a été officiellement utilisée pour acclimater la décentralisation malienne aux réalités locales, devait servir de sésame pour faciliter l'appréhension de celle-ci par les communautés rurales considérées comme étant coupées de leurs racines.

Du mythe à l'histoire : quand le passé devient le miroir du présent

Le recours à un mouvement néo-culturel utilisant un alphabet original appelé N'ko visait, dit-on, à ancrer le terme de décentralisation dans la culture malienne. La décentralisation par un processus de légitimation historique s'inspirerait des grandes formations politiques médiévales soudanaises – notamment les empires du Ghana et du Mali – à structures fortement décentralisées. La parenthèse coloniale aurait occulté ce fait dans l'imaginaire populaire. Il s'agissait donc de montrer que la décentralisation et la démocratie demeurent des éléments propres à notre culture historique et que l'empire du Mali avait élaboré une constitution politique plusieurs siècles avant les occidentaux qui se targuent d'avoir inventé l'écriture. Le concept de décentralisation a donc été traduit par les missionnaires de la décentralisation par l'expression malinké *ka mara la segi so* qui signifie faire retourner l'autorité à la maison, au terroir, à l'échelle locale, comme cela l'avait été dans le passé. Car pour les promoteurs de la décentralisation malienne, adeptes du N'ko, adopter la décentralisation telle que définie dans son contexte européen, c'était faire preuve d'aliénation culturelle en empruntant un outil dont nous avions été les véritables promoteurs dans le passé.

Le recours au N'ko s'inscrit dans une double logique pour les ténors de la décentralisation. Il s'agit d'abord d'une entreprise de refondation de l'État sur la base d'une redistribution de pouvoirs puis de disqualification de l'élite politico-administrative malienne formée à l'école du colonisateur blanc et détentrice du pouvoir que lui confère la maîtrise de l'écriture occidentale, au profit des populations rurales majoritaires mais analphabètes

qui en sont dépourvues. Pratiquer le N'ko revient donc pour le peuple à retrouver ses racines par la vraie connaissance de soi (désaliénation). La maîtrise de l'alphabet n'ko l'aidera alors à renverser l'ordre politique établi par l'élite pro-occidentale minoritaire et à établir sa domination sur la base des principes de la philosophie néo-traditionnelle. D'autre part, le terme français de décentralisation malgré la tentative d'acclimatation aux réalités maliennes ne possédait pas de répondant actuel dans le champ sémantique culturel malien. Sa traduction en langue locale a donné lieu à un néologisme forgé pour les besoins de la cause, d'où le problème de sa compréhension et de son appropriation par les populations maliennes. Ainsi, le N'ko a servi d'élément de justification culturelle du système en même temps que d'outil sémantique d'information et de communication publique.

L'expression *ka mara la segi so* utilisée pour traduire le concept français de décentralisation avait pour fonction d'inscrire dorénavant le processus dans une phase de retraditionalisation marquant le retour de l'autorité au niveau local. Le terme a été appréhendé par les différentes catégories d'acteurs institutionnels dans le sens de leurs intérêts propres (Félix, *op. cit.*)[6].

C'est en croyant retrouver ce type d'organisation dans les communautés villageoises culturelles du Mandé que l'idée leur est venue d'adopter l'expression *ka mara la segi so* qui leur aurait été opportunément fournie selon leur chef par un vieux paysan du Mandé. Elle a donc été actualisée et adaptée au nouveau contexte de réforme administrative et serait le pendant de la refondation politique réali-

[6]L'attitude des communautés rurales lors de la création des communes a montré l'ambiguïté de cette expression qui a fait l'objet de multiples interprétations de la part des différents protagonistes dont les agissements ont eu un impact certain sur le découpage territorial. L'expression *ka mara kanda bo* qui signifie élargir le cercle du pouvoir ou de l'autorité l'a supplantée dans le langage populaire. La notion de *yèrè mara* équivalente du concept anglais de *self governance*, proposée par un socio-linguiste malien, Hamidou Magassa, à l'équipe de la décentralisation n'a pas été retenue. Elle semblait pourtant être plus pratique et simple pour traduire le concept de décentralisation en langue nationale bamanan majoritaire dans le pays. On note cependant une appropriation progressive et une transcription des termes français en langue bamanan tels que ceux de : commune : *commini*, maire : *mèèri*, conseiller : *consèllé*, bureau : *biro*, politique : *politiki*, vote : *woté*, etc., par les populations rurales dans la pratique de la décentralisation.

sée plusieurs siècles plus tôt dans l'empire médiéval du Mali. La Constitution de *kurukanfuga* (1236) est considérée à juste titre par les néo-traditionalistes comme une tentative de réorganisation du Mandé par l'empereur Soundiata après sa victoire sur le roi du Sosso, Sumanguru Kanté. Elle énoncerait déjà les principes des droits de l'homme à travers le pacte de *senenkunya* (pacte interclanique), qui serait le témoignage éloquent de l'existence de la démocratie bien avant son apparition dans les États européens.

La référence à l'histoire précoloniale du Mali en tant que cadre d'analyse des réalités présentes est demeurée une préoccupation constante de l'intelligentsia malienne soutenue en cela par les gardiens de la tradition (griots, narrateurs, historiens) qui s'inspirent de plus en plus des sources écrites émanant d'auteurs arabes ou européens (Tarikhs, Delafosse, Monteil, etc.) et issues de traditions orales. Ainsi, cette tradition orale s'est sclérosée au contact de l'écrit qui est devenu la référence ultime. Cette fossilisation de l'histoire du pays occulte en partie l'exercice raisonné de la critique des réalités présentes qui sont auréolées des mirages du passé. Avec ce cercle qui se referme comme un étau, disparaît ainsi l'emprise de l'oralité sur le réel qui est sublimé sous forme d'entité virtuelle à laquelle s'abreuve l'imaginaire collectif.

Ce qu'en disent les historiens

Il y a lieu de procéder à une analyse critique des assertions que formulent les concepteurs de la décentralisation malienne sur l'antériorité de la démocratisation et le caractère décentralisé des formations hégémoniques précoloniales qui ont servi d'archétype à la renaissance culturelle préconisée par la Mission de décentralisation.

Une autre lecture de cette même histoire par d'autres spécialistes nous révèle une conception différente de l'organisation sociopolitique et administrative qui prévalait dans ces grandes formations précoloniales, surtout l'empire du Mali considéré comme l'archétype principal de ces constructions idéologiques. Niane (1975), en se référant aux sources écrites anciennes à propos des divisions administratives de l'empire du Mali, parle d'une subdivision de

l'État en provinces, chacune administrée par un gouverneur appelé *Farin.* Ces gouverneurs étaient choisis parmi les cadets de la famille impériale. Il y a eu quelques exceptions à la règle par la nomination d'autres personnes au poste de gouverneur[7]. Tous les gouverneurs étaient supervisés par un lieutenant général ou *Kanfarin* (chef du dessus) qui jouait le rôle de vice-empereur (*Tarikh el Fettach* : 70). La même source nous apprend que l'antique province du Mandé était directement administrée par l'empereur et les provinces limitrophes telles que le Konfrodougou, le Kita étaient administrées par les cadets dotés d'une charge héréditaire. Les divisions administratives d'après le *Tarikh es Soudan* reposaient sur une hiérarchisation socio-professionnelle des habitants de l'empire qui étaient divisés en tribus comprenant des serfs, des domestiques, des artisans et des paysans. La société était rigoureusement organisée en castes. Niane (1975 : 65) affirme que « l'organisation de ces provinces montre que le Mali était une monarchie de type féodal : une forte hiérarchisation commande la répartition des hommes en classes. L'économie essentiellement agricole reposait sur le travail des serfs, qui, ici comme ailleurs sont attachés à la glèbe ». On note la présence de nobles et d'hommes libres ne dédaignant ni le commerce, ni l'agriculture parallèlement à la pratique de la guerre. Il faut souligner aussi l'existence de l'esclavage qui était largement pratiqué.

L'histoire nous rapporte que l'empereur avait ses représentants auprès des dirigeants de royaumes vassaux qui payaient tribut (cas du madougou à Gao, un esclave défendait les intérêts de l'impératrice auprès du Djenné wéré ou roi de Djenné).

Pour exercer une pression constante sur les souverains des royaumes vassaux, l'empereur maintenait leurs fils (comme otages) à la cour pour les astreindre à son service.et en faire des serviteurs dévoués à la couronne. Cet exil pouvait être temporaire pour certains d'entre eux ou définitif, cas des princes de Gao (*Tarikh es Soudan* : 10-14). Cette organisation administrative montre plutôt un système centralisé, avec une hiérarchisation des fonctions et des rôles. L'empereur exerce sa souveraineté en déléguant ses pouvoirs à ses proches et en utilisant la coercition.

---

[7] Tel fut le cas des gouverneurs du Diarra promus à une fonction royale et héritable par leurs descendants, d'après le *Tarikh el Fettach* : 90.

Malgré la *senankunya* évoquée plus haut, il est difficile de concevoir une véritable démocratie dans cette société hautement inégalitaire et hiérarchisée.

Cela n'empêche pas de constater que lors des périodes de dilatation et de contraction des États, des hinterlands pouvaient se former et jouir d'une certaine autonomie par le maintien de liens privilégiés (alliances, pactes, etc.) avec le pouvoir central. De plus, l'histoire du pays ne se limite pas à l'empire du Mali, bien d'autres États ont établi des structures hyper-centralisées tels que l'empire peul du Maasina au XIXe siècle (Diina) qui a opéré des regroupements forcés de populations pour en assurer le contrôle ou les souverains toucouleurs de la même époque, qui après avoir vaincu la Diina effectuèrent des transferts massifs obligatoires de la population peule du Maasina sur la rive droite du fleuve Niger pour mieux la canaliser. On retrouve aussi au XIXe siècle des sociétés segmentaires dans le Kénédougou, à structures largement décentralisées et autonomes et dépourvues de pouvoir central coercitif. La référence constante à l'histoire pour légitimer le présent, aussi attrayante qu'elle soit, n'en demeure pas moins une entreprise controversée où la mythification l'emporte sur l'analyse raisonnée des faits et dont l'objectivité pose problème, puisque ces interprétations procèdent de logiques dogmatiques caractéristiques de l'idéologique inhérent aux systèmes de représentations collectives archétipales.

La naissance des collectivités territoriales : le découpage territorial

La société civile contre l'administration d'État

Une des phases importantes de la réforme a été le découpage territorial qui a donné naissance aux communes. Un manuel élaboré à cet effet énonce les critères qui devaient présider au démembre-

ment territorial (MDD, 1996)[8]. La tâche de sensibilisation, de communication et d'éducation fut confiée à la société civile à travers des organes créés à cet effet [9]. C'est elle qui devait jouer un rôle clé dans le processus de décentralisation. Ceci confirme nos assertions sur l'attitude du nouveau pouvoir envers l'ancienne administration de la Deuxième République[10]. D'ailleurs le chef de la Mission de décentralisation est assez explicite sur le sujet lorsqu'il écrit : « Il était indispensable que l'administration territoriale découvre et reconnaisse la société civile dans ses responsabilités d'acteur et non seulement d'administré. Il était tout aussi important que la société civile détienne autant de «savoir», sinon même plus d'information que l'administration elle-même sur la réforme de la décentralisation pour que cette dernière se mette à l'écoute ou tout au moins réclame de l'information sur une réforme qu'elle avait jusqu'alors considérée comme mortnée » (Sy, *op. cit.* : 19).

Malgré sa bonne volonté et son engagement, la société civile ne put réaliser jusqu'à terme les objectifs qui lui avaient été assignés par la MDD. La mission confiée aux animateurs des structures de communication échoua pour plusieurs raisons relatives au manque de formation, à des raisons pécunières, à l'insuffisance de moyens logistiques[11], etc.

---

[8]Ces critères sont au nombre de cinq et se définissent ainsi : critères socio-culturel, démographique, de distance et d'accessibilité, de viabilité économique, géographique et spatiale. Pour plus d'informations, cf. MDD (1996 : 12).

[9]Ces organes appelés Groupes d'étude et de mobilisation (Grem) furent créés dans les huit régions du Mali sans la participation de l'administration territoriale. Ils devaient jouer un rôle de premier plan dans la conduite de la réforme. « Ils se sont imposés à l'administration comme partenaires de celle-ci représentant la société », d'après MDD (1998 : 19).

[10]« Par ailleurs, l'État ne peut certainement initier lui-même une réforme qui le remet en cause dans ses intérêts immédiats. Comme toute institution de pouvoir, il trouve d'abord et avant tout sa raison d'être dans sa reproduction et sa consolidation dans les formes, les contenus et les intérêts qui les fondent » (MDD, 1998 : 15). La MDD qui a été rattachée dès sa création à la primature et la MDDRI à la présidence, soit aux plus hauts niveaux de l'exécutif, serait-elle une structure autonome et extérieure à l'État ?

[11]Sur les raisons de cet échec cf. Kassibo, 1997 ; Koné, 1997 ; *le Démocrate*, 1997.

La MDD fut obligée de recourir à cette même administration tant décriée, mais qui possédait une grande maîtrise du terrain et des hommes et disposait de moyens logistiques suffisants et de personnel qualifié pour achever la tâche. Devenue incontournable par la force des choses, celle-ci prit une part active dans le processus de découpage territorial en jouant un rôle clé au sein des commissions d'arbitrage et de conciliation et imprima définitivement sa marque sur le déroulement du processus. La réforme administrative n'en consacra pas moins rapidement la perte de plusieurs de ses prérogatives considérées comme des privilèges au profit des collectivités décentralisées (actes d'état civil, perception de l'impôt, actions de police judiciaire, etc.). L'administration vit ses missions se confiner au rôle d'appui conseil et d'arbitrage dans le cadre de la tutelle qu'elle exerçait sur les collectivités décentralisées. La décentralisation en renforçant le pouvoir des autorités locales s'est faite au détriment de l'administration de commandement qui a cessé de jouer sur la scène locale le rôle de premier plan qui lui était dévolu auparavant.

Légitimité locale et citoyenneté nationale

Au vu des résultats issus du découpage territorial qui a donné naissance aux communes, il semble que la logique locale ait quelque peu infirmé les pronostics des caciques de la décentralisation. Leur premier dessein consistait en la transformation des arrondissements existants en autant de communes, tel que recommandé par la Conférence nationale[12]. Ce qui serait, disait-on, un gage de réussite économique et éviterait la formation d'entités peu viables et étriquées. Les populations locales en ont décidé autrement selon leur perception et dans le sens de leurs intérêts. Malgré la mise en branle du mécanisme d'arbitrage et de conciliation, on assiste à l'émergence d'une multitude de micro et/ou macro-communes, résultat de la libre volonté d'expression des populations rurales. En ce qui concerne les critères de viabilité économique et démographique

[12]On retrouve déjà cette proposition dans le projet de réforme administrative élaboré par la Deuxième République, mais elle n'a jamais été suivie d'effet.

fixés par la MDD, un seuil minimal de 10 000 habitants (équivalent de 15 villages) devait être requis à titre indicatif, pour qu'une commune puisse être économiquement viable. Sur la base de ces calculs, 572 communes devaient se dégager à partir de ces critères, or il en a résulté 682. Tombouctou (- 42) et Gao/Kidal (- 14) en ont enregistré moins que la moyenne préconisée, tandis que les autres la surpassent de loin : Sikasso (+ 51), Kayes (+ 35), Ségou (+ 29), Koulikoro (+ 14) et Mopti (+ 8). Et parmi ces entités, plusieurs sont des micro-communes constituées souvent de 2 à 3 villages dont la population est largement inférieure au seuil recommandé de 10 000 habitants (Koné, 2002)[13].

La logique des populations rurales a répondu à d'autres types de considérations résultant de l'ambiguïté du discours officiel, du manque d'information adéquate, des réalités historiques, du désir de leadership, des velléités hégémoniques, de l'inégale capacité à se prendre en charge, des degrés d'entente et du libre choix d'association. Plusieurs villages ont refusé les résultats du découpage et n'ont pas participé aux élections pour l'une de ces différentes raisons.

Ils ont surtout refusé le leadership « étranger »[14] et se sont mis en marge de la décentralisation en ne participant à aucune activité économique ou politique (non-paiement des taxes, refus des travaux d'intérêt collectif, non-reconnaissance du conseil municipal, etc.).

En plusieurs endroits, la solidarité historique a été mise à mal, en particulier par des refus de reconstituer d'anciens cantons sous forme de communes, car au cours de la période coloniale où plu-

[13]Notons, par ailleurs, que l'administration territoriale qui a joué un rôle important dans les commissions d'arbitrage et de conciliation a adopté une attitude très ambiguë par rapport à l'application stricte des critères officiels, certains administrateurs ont plus ou moins favorisé la création de micro-communes, tandis que d'autres ont influencé le choix des villageois pour la reconduction des ex-arrondissements en communes.

[14]On remarque que la grande majorité des conflits liés au découpage territorial avait trait au choix du chef-lieu de la future entité communale. À l'heure actuelle, dix ans après le découpage, en plus des 103 villages récalcitrants selon le ministre de l'Administration territoriale et des Collectivités locales (voir *infra*), 80 demandes de création de nouvelles communes ont été formulées, 75 villages ont demandé leur rattachement à d'autres entités communales, 7 demandes de transfert de sièges communaux ont été formulées, ainsi que deux demandes de changement de nom de commune.

sieurs chefs de canton ont été imposés par les Français, les liens de solidarité au sein de certains d'entre eux se sont souvent transformés en animosité réciproque entre anciens détenteurs de pouvoir et villages dominés. Lors du découpage aussi bien que pendant les élections municipales, en milieu rural, le principe d'autochtonie locale a largement prévalu sur celui de la citoyenneté nationale dérivant de la résidence, et confirmée administrativement sur une partie du territoire national, dans le choix des futurs dirigeants. Cet état de fait caractérise l'état des rapports sociaux et politiques en milieu rural où l'échelle des valeurs est fonction du statut social qui confère la préséance aux autochtones. À cela s'ajoute la tendance au maintien en place des détenteurs de pouvoir politique (chef de village, ancien chef de canton, etc.), dont la reproduction sociale est légitimée et pérennisée par les liens de sang.

L'avènement des 701 communes[15], malgré ces quelques handicaps, s'est réalisé sans heurts majeurs contrairement à ce que redoutait une partie de l'opinion nationale, et la décentralisation a également permis d'intégrer les régions du Nord dans une nouvelle perspective de développement local fortement soutenu par l'État, tel que recommandé par la Conférence nationale. Mais le passage de 19 communes urbaines à 703 posera d'autres types de problèmes en ce qui concerne l'exercice de la démocratie locale.

La mise en œuvre du processus : un bilan mitigé

La décentralisation s'avère être un processus long et difficile au Mali. En dix ans d'existence elle a déjà engrangé des acquis importants telle que la mise en place complète des collectivités décentrali-

[15]Actuellement, elles sont au nombre de 703 avec l'ajout de deux autres des régions du Nord.

sées et de leurs organes délibérants et exécutifs[16], le tout parachevé par le démarrage effectif de l'organe suprême qu'est le Haut Conseil des collectivités territoriales. Le processus de décentralisation a abouti à la refondation de l'État, axée sur une structuration de ses services dont les missions et attributions ont été adaptées au nouveau contexte de réforme institutionnelle (restructuration de l'administration déconcentrée, nouvelle répartition du pouvoir local, etc.). De nouveaux textes législatifs mieux adaptés à la réforme ont été élaborés dans les différents domaines de la vie publique, mais leur application pose un certain nombre de problèmes qui, à certains égards, peuvent devenir des facteurs de dysfonctionnement ou même de blocage du processus.

Les conflits de compétences

Ils existent à plusieurs niveaux. À titre d'exemple, le principe de subsidiarité énoncé en l'article 20 de la loi n° 93-008 du 11 février 1993 qui détermine la libre administration des collectivités territoriales se heurte à d'autres dispositions législatives qui contrecarrent ses effets. Ce qui aboutit à un conflit de compétences entre plusieurs échelons administratifs. On les repère d'abord entre l'administration déconcentrée et les collectivités décentralisées qui leur ont été substituées. En effet, l'ordonnance n° 77-44/CMLN du 12 juillet 1977 créant les entités administratives a été abrogée par la loi n° 99-035 du 10 août 1999 créant les collectivités territoriales sans qu'un terme soit mis à leur existence. Les présidents des assemblées de cercles et de régions ont voulu se substituer au commandants de cercle et gouverneurs de région en réclamant le transfert de leurs biens à leur niveau. Pour leur part, les responsables des collectivités décentralisées des régions et cercles ont tenté d'imposer aux

---

[16] La décentralisation au Mali ne se réduit pas à une simple communalisation, les collectivités décentralisées comprennent les communes (703 dont 46 urbaines et 657 rurales), les cercles (49), les régions (8) et le district de Bamako (1). À chacun de ces niveaux correspondent des organes délibératifs (conseils communal et de cercle, assemblée régionale, etc.) et exécutifs (bureaux) dont tous les membres sont élus.

entités « inférieures » : cercle et commune, les mêmes rapports hiérarchiques existant au sein de l'administration déconcentrée.

Une relecture du code des collectivités territoriales s'avère nécessaire pour déterminer les compétences spécifiques de chaque organe tant au niveau de l'administration déconcentrée qu'à celui des collectivités locales. Il en va de même pour le district de Bamako qui comprend six conseils communaux, un maire central et un haut commissaire. Les relations entre ces différentes instances sont souvent antagoniques tant les compétences sont mal définies et se chevauchent à tous les niveaux, pour finir par se neutraliser et déboucher sur l'inaction.

D'après Coulibaly (1997 : 10-12), « l'exercice des pouvoirs requiert aussi bien la possession d'aptitudes techniques et administratives par les nouvelles équipes dirigeantes que la disponibilité de moyens financiers et matériels conséquents pour répondre aux grandes questions (des populations), conditions que peu d'entités territoriales décentralisées seraient en mesure de réaliser… un État faible par principe ne devrait pas décentraliser ».

Ces quelques réflexions énoncées lors du grand débat d'idées des intellectuels maliens (Kassibo, 1997) qui a précédé la mise en œuvre de la décentralisation sont toujours d'actualité, car elles constituent les enjeux majeurs du processus mis en œuvre à partir du concept de transfert de compétences et de ressources. En effet, les éléments fondamentaux d'une décentralisation effective se résument à un transfert de pouvoirs significatifs aux mains d'institutions responsables et représentatives. Pour Ribot (2001 : 5), « la sécurité des transferts de pouvoirs a aussi son importance. Quand les pouvoirs peuvent être donnés et repris à toute guise par les agents du pouvoir central, les représentants leur restent soumis et redevables ».

Le grand problème de la décentralisation malienne à cette étape de son parcours, c'est d'opérer le transfert de pouvoirs et de ressources aux responsables des collectivités décentralisées afin de leur assurer un champ discrétionnaire qui leur confèrera légitimité et responsabilité aux yeux des populations qui les ont choisis. Depuis la mise en place des organes exécutifs des collectivités décentralisées, ceux-ci n'ont cessé de réclamer, en se basant sur les textes, le transfert de domaines, de pouvoirs et de ressources, afin de participer pleinement à l'exercice de leur fonction. En effet, la nouvelle loi relative à

la constitution du domaine des collectivités locales (loi n° 96-050), celles d'orientation forestière (lois n° 95-003 et 95-004) et bien d'autres, promulguées par la Troisième République, recommandent à l'État l'octroi de domaines propres aux collectivités territoriales et aux particuliers sur lesquels ils sont libres d'exercer leurs compétences. Elles font de l'approche participative l'un des principes clefs de la gestion décentralisée des ressources naturelles permettant d'associer les acteurs locaux aux prises de décisions en les dotant de pouvoirs discrétionnaires conséquents. Depuis la promulgation de ces lois, aucun décret d'application n'a vu le jour. La non-application des textes a créé une situation de méfiance entre l'État et les collectivités décentralisées qui s'accusent mutuellement du retard apporté dans les transferts.

L'exécutif face au législatif

Depuis sa création, le Haut Conseil des collectivités territoriales (HCCT) est devenu le représentant attitré de toutes les collectivités décentralisées du Mali (art. 02 de la Constitution). C'est un organe consultatif prépondérant pour tout ce qui se rapporte au développement local et régional[17]. Un débat continu oppose le Haut Conseil à l'État malien représenté par le ministère de l'Administration territoriale et des Collectivités locales (MATCL) sur ce sujet. La MATCL a fait l'objet de plusieurs interpellations de la part du Haut Conseil et parfois par le canal de l'Assemblée nationale. Le HCCT s'est particulièrement focalisé sur les problèmes de transfert de compétences et en a fait l'objet principal de son ordre du jour lors de sa session ordinaire tenue du 4 novembre au 3 décembre 2002.

[17]Suivant l'art. 99 de la constitution du 25/02/1992, le Haut Conseil a pour mission de donner un avis motivé sur toute question concernant la protection de l'environnement, l'amélioration de la qualité de vie des citoyens à l'intérieur des collectivités. Le gouvernement est tenu de déposer un projet de loi conforme dans les 15 jours sur le bureau de l'Assemblée nationale. Il est tenu de le saisir pour avis pour toutes actions concernant les domaines cités plus haut. Les avis émis par le HCCT ont force obligatoire. Le président de l'Assemblée nationale et celui du HCCT peuvent provoquer une session commune des députés et des conseillers nationaux sur un problème local, régional ou d'intérêt national. La durée de cette session ne peut excéder 15 jours.

En se référant à la loi n° 93-008 déjà évoquée à maintes reprises qui énonce que : « Tout transfert de compétences à une collectivité doit être accompagné de transfert concomitant par l'État à celle-ci, de ressources et moyens nécessaires à l'exercice normal de ces compétences », le Haut Conseil fait remarquer que : « L'on constate que trois ans après l'installation des organes des collectivités territoriales (CT), celles-ci sont dans l'impossibilité matérielle d'exercer toutes leurs compétences dévolues par la loi » à cause notamment de la non-détermination du domaine immobilier des CT et des difficultés relatives aux politiques sectorielles, au manque de moyens adéquats de l'État et à la non-effectivité des décrets des transferts opérés, comme déjà évoquées plus haut. Il demande donc à l'État l'adoption de textes réglementaires dans ce domaine. Une lettre est adressée au ministre de l'Administration territoriale lui demandant de faire le point de la situation des transferts et il est envisagé de saisir l'Assemblée nationale sur la question.

En réponse à la lettre n° 313-96-AN-RM du 5 mai 2003 envoyée par le secrétaire général (SG) de l'Assemblée nationale (AN) et demandant au Haut Conseil des collectivités territoriales de faire le point de la situation en vue de l'interpellation du gouvernement sur la décentralisation, le sécrétariat de cette institution a énoncé les compétences réellement transférées par le gouvernement aux collectivités locales.

Il s'agit du développement régional et local, dont la conduite leur a été confiée par l'art. 3 de la loi 93-008 du 11 février 1993. En effet, sous la Deuxième République, les conceptions, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement relevaient des prérogatives de l'administration déconcentrée (ordonnance n° 77-44/CMLN du 12 juillet 1977 portant réorganisation territoriale et administrative de la république du Mali) à travers les comités et conseils de développement.

La loi 93-008 abroge cette ordonnance et ces attributions, les organes décentralisés sont chargés de la promotion du développement local pour favoriser l'émergence des initiatives au niveau des acteurs locaux.

Ensuite, viennent les ressources budgétaires pour assurer le développement local et régional tirées des ressources fiscales. Cependant, la difficulté de recouvrement des taxes de développement local et

régional (TDRL) est devenue un problème crucial pour les entités décentralisées et pour l'administration qui se rejettent mutuellement la balle. Le HCCT (2003 : 5) invoque pour sa défense l'inadaptation des textes, tant au niveau de l'autorité de recouvrement que des moyens mis à la disposition du conseil municipal pour sa perception, la persistance de l'incivisme fiscal hérité de la démocratisation du pays, et la faiblesse de l'autorité (État et CT) qui hésite à utiliser les moyens de contrainte.

En retour, l'administration territoriale fustige la lenteur dans l'élaboration et l'exécution des budgets des collectivités territoriales qui excèdent les délais légaux et sont sujets à de multiples rejets de la part de l'autorité de tutelle parce qu'inadéquats. En outre, la non-maîtrise par les collectivités locales des procédures d'exécution budgétaire axées sur les principes de la comptabilité publique incluant l'unicité[18] de caisse devient une entrave au décaissement de sommes en cas de besoin (non-disponibilité des fonds communaux affectés à d'autres usages).

Elle souligne aussi le manque d'implication des autorités des CT pour des considérations électorales, ayant pour but de se concilier les voix de leurs électeurs à l'heure du bilan. Les responsables de ces entités sont enclins à considérer que le développement local est affaire de l'État, ils attendent tout de l'extérieur (État, ONG, partenaires au développement)[19].

En outre, le HCCT recommande la relecture de la loi n° 95-034 du 12 avril 1995 portant code des collectivités territoriales dont l'application s'est heurtée à bon nombre de difficultés. Elle recommande

[18]Ce principe implique le transfert des fonds des collectivités décentralisées au trésor public qui exécute les décaissements en fonction de leurs demandes en même temps que celles de l'État. Il arrive très souvent en cas de retard dans la confection de leur budget que les fonds alloués soient affectés à d'autres rubriques de dépenses de l'État et ne soient pas disponibles pour eux en cas de besoin.

[19]La difficulté de recouvrement des impôts et taxes par les CT est bien réelle ; au cours de nos différentes enquêtes dans plusieurs communes, nous avons constaté le très faible niveau des taxes perçues. Le budget communal ne suffisait tout au plus qu'à assurer le fonctionnement du conseil municipal (salaire du personnel, indemnités de session et frais de déplacement), il ne pouvait permettre les investissements dans le développement.

d'exclure de cette loi toutes les dispositions concernant les villages, hameaux, fractions et quartiers qui ne doivent pas en faire partie. D'où l'urgence à élaborer une loi propre à leurs différents statuts (HCCT, 2003 : 6). Il souligne en outre les insuffisances révélées à l'application de la loi n° 95-034 du 12 avril 1995 qui portent sur la confusion des CT et d'entités administratives déconcentrées (villages, fractions, quartiers) :
– l'absence des règles de coordination entre CT alors que l'article 74 dispose que le cercle est la collectivité de niveau intermédiaire de mise en cohérence entre la Région et la Commune et que l'art. 122 dispose que la Région a une fonction de mise en cohérence drastique de développement et d'aménagement du territoire ;
– la non-précision de certaines règles de tutelle administrative, notamment l'assistance conseil (HCCT, *op. cit.* : 6) ;
– il recommande aussi la relecture du code des collectivités territoriales, ainsi que la loi portant statut des fonctionnaires des CT.

Le HCCT en saisissant l'Assemblée sur la question de l'ineffectivité des transferts déplace le débat au niveau de l'Assemblée nationale et du gouvernement, qui sera interpellé sur la décentralisation (lettre n° 313/96-AM du 5 mai 2003).

Les questions évoquées dans la lettre adressée par le HCCT à l'Assemblée nationale constitueront les thèmes du débat[20]. Il s'agit :
– des contestations nées du découpage territorial ;
– du transfert des compétences et des ressources ;
– de l'insuffisance des textes régissant la décentralisation.

Des élus reprochent à l'État sa volonté de retarder délibérément le transfert des compétences et des ressources aux collectivités territoriales. Certains lui reprochent son empressement à hâter la mise en œuvre des processus qui d'après eux, devrait se faire graduellement, étape par étape. D'autres lui reprochent de ne pas mobiliser assez de ressources pour les communes qui « en manquent cruellement ».

Le point de vue de l'État est exposé par le ministre de l'Administration territoriale et des Collectivités territoriales, le général

[20]Voir compte rendu dans l'*Essor* n° 14960 du lundi 19 mai 2003, page 3, relatif à la séance d'interpellation du gouvernement du jeudi 15 mai 2003 par l'AN.

Kafougouna Koné. Comme préliminaire il annonce que : « la décentralisation est un choix délibéré et irréversible du peuple malien ».

Sur le thème du découpage territorial, il fait le constat suivant : à ce jour, son département a enregistré 80 demandes de création de nouvelles communes, 75 demandes de rattachement à d'autres communes, 7 demandes de transfert de sièges et 2 demandes de changement de noms. En outre, sur le plan administratif, 300 communes sont encore dépourvues de secrétaires généraux et de régisseurs. Les conseils de village, de fraction, et de quartiers renouvelables tous les cinq ans ne l'ont pas été depuis 1993 et cela crée un vide juridique.

En ce qui a trait à la délimitation territoriale des communes, le ministre recommande « une extrême prudence et beaucoup de précaution, afin de ne pas réveiller les vieux démons du foncier susceptibles d'engendrer des conflits ».

Il est d'accord pour alerter les populations au sujet de la création anarchique de communes au prix de leur viabilité. Il préconise un transfert sélectif et gratuit des compétences aux communes au cas par cas en fonction de leur capacité à assumer, mais pas instantanément.

La relecture du statut du personnel des collectivités et de tous les textes est à l'ordre du jour.

Face à la faiblesse de recouvrement des impôts et taxes, il affirme que l'État pourrait le faire à la place des communes et les leur reverser après, comme c'est le cas en Mauritanie.

Pour l'harmonisation des élections dans les premières communes anciennes et les 682 nouvelles, il pourrait être procédé à la prolongation du mandat des conseillers communaux élus des 19 communes.

Il préconise la création d'une commission chargée du transfert, de même que celle d'un cadre interministériel opérationnel associant l'ensemble des acteurs pour évaluer et suivre la décentralisation. Il assure que des dispositions seront prises pour le renouvellement des conseils de village avant les prochaines élections communales.

En guise de réponse du berger à la bergère, la première session ordinaire du HCCT au titre de l'année 2003 a reconduit les anciens thèmes devenus récurrents faute de solution appropriée de la part du gouvernement. Il s'agit de l'harmonisation des mandats et de la solution à trouver au découpage territorial.

Le HCCT recommande l'harmonisation de mandats par la prolongation de ceux des conseillers des 19 communes en évitant la substitution des délégations spéciales en leur lieu et place[21]. Il encourage le gouvernement dans la relecture des textes fondamentaux de la république afin de les adapter au contexte actuel[22].

Il se réjouit de l'initiative de l'AN d'interpeller le gouvernement et constate sa convergence de vues avec cette dernière sur l'harmonisation des mandats des conseillers municipaux.

Mais en ce qui concerne la problématique générale du transfert des compétences, le HCCT est plutôt favorable au respect du principe de l'universalité du transfert des compétences et se déclare opposé à toute expérimentation de ces transferts dans certaines communes.

Ceci révèle les contradictions profondes qui existent entre l'exécutif et les deux organes législatifs à propos de la démarche à suivre pour la dévolution des pouvoirs.

Il semble que le gouvernement ne peut appliquer pour le moment les dispositions de la loi n° 93-008 en son article 4 invoqué par le HCCT, qui stipule la concomitance de tout transfert de compétences par l'État à une collectivité avec l'attribution des ressources et moyens nécessaires à l'exercice normal de ces compétences. La promulgation des trois décrets relatifs aux transferts de trois domaines sectoriels déjà évoqués (santé communautaire, hydraulique villageoise et urbaine, éducation de base) n'a pas été suivie d'affectation de ressources financières nécessaires pour la mise en œuvre des compétences légalement transférées. Les transferts de compétences en principe accompagnés d'un transfert de fonds, ont accusé des retards, des insuffisances et des contradictions qui, d'après le HCCT, freinent visiblement, voire paralysent le processus de gestion décentralisée.

[21]Après une première prolongation des mandats des conseillers communaux, ceux-ci ont été remplacés à la date d'expiration de ce délai par des délégations spéciales désignées par l'État, après délibération et approbation de l'AN.

[22]Sur ce plan, le gouvernement a manifesté une volonté de collaboration en associant la société civile et les partis politiques à l'élaboration des textes (statut de l'opposition, code électoral, charte des partis, etc.)

Perspectives

Le HCCT attribue les difficultés et contraintes rencontrées dans ce domaine au déficit de communication et d'action de l'exécutif national demeuré sourd à ses multiples sollicitations. Au terme de ses analyses, il conclut que « le processus semble bloqué par des réticences, des hésitations volontaires de certains services de l'État qui doivent transférer les dites compétences et leurs moyens ».

Le processus de décentralisation se déroule sur plusieurs étapes sur le long terme, il a démarré en trombe durant la première phase de sa mise en œuvre sur l'ensemble du territoire national en excluant toute expérimentation sur des zones tests, dans un souci d'intégration selon ses promoteurs[23]. La phase actuelle est marquée par un ralentissement provoqué par l'épineuse question du transfert des compétences à laquelle l'État ne semble pas encore avoir trouvé la réponse adéquate.

Dans la stratégie officielle de transfert des compétences – que nous exposons ici –, tout transfert devra être subordonné à la capacité des communes à assumer les compétences qui leur sont transférées : le développement des capacités de la commune étant considéré comme un objectif prioritaire. Seules les CT peuvent bénéficier de transfert de la part de l'État.

Les transferts de compétences doivent être progressifs et organisés dans le cadre d'un dialogue entre l'État central, ses services déconcentrés et les communes.

Les transferts de compétences se feront de manière concomitante avec les transferts de ressources nécessaires à l'exercice des compétences transférées.

Deux étapes sont prévues pour la mise en œuvre de ce volet.

[23] « Une décentralisation *à plusieurs vitesses* sur un territoire national aurait été dangereuse et ouverte à toutes les remises en cause possibles. Une administration *à dimension variable* aurait forcément créé des exclusions et des distorsions qui seraient vite devenues ingérables » (MDDRI, 1998).

La première consiste en une phase préparatoire visant à : identifier des compétences transférables aux communes ministère par ministère, évaluer les ressources attachées à l'exercice de ses compétences et redéfinir les missions de l'État.

La seconde concerne l'opérationalisation qui a trait au transfert automatique de compétences générales et aux transferts modulés de compétences techniques et sectorielles. (MDDRI, 1998 : 18).

Une méthodologie a été mise au point par le gouvernement pour assurer la mise en œuvre du transfert des compétences dans la décentralisation de la gestion des ressources naturelles et elle comporte cinq étapes définies par la Direction nationale de conservation de la nature[24].

En ce qui concerne le chronogramme, l'identification et la validation des compétences transférables aux communes par certains ministères ont été réalisées par la MDDRI et les groupes de contact. Pour l'étape suivante, le ministère de l'Environnement a décidé de faire appel au Programme de coopération technique de la FAO pour l'assistance dans la mise en œuvre du processus de transfert de compétences de l'État aux communes. Le démarrage de ce programme était prévu pour 2003.

---

[24] Ces cinq étapes se décomposent ainsi :
– analyse de la gestion décentralisée des ressources naturelles sur le plan social, économique et écologique à partir des textes d'orientation de la décentralisation. Cette phase fera le bilan des expériences pratiquées par l'État, les ONG et les partenaires au développement dans la gestion des ressources naturelles (RN) ;
– analyse des effets induits de la décentralisation sur les actions pilotes de promotion de la gestion locale des RN pour éclairer le processus de transfert de compétences ;
– rencontres d'échange sur les informations collectées : atelier national d'adoption des rapports d'analyse juridico-institutionnelle et d'évaluation des besoins et compétences des acteurs au niveau des CT ;
– test de mise en œuvre des normes d'administration et de gestion locale (décentralisée) des RN et atelier national de discussion et de négociation inter-acteurs sur la perspective de gouvernance et de validation des propositions d'ajustement institutionnel.
Les caractéristiques relatives aux normes de gestion des RN faites lors de l'atelier d'échange seront testées sur le terrain en procédant au choix des communes tests, à la mise en œuvre des normes dans les communes tests, au suivi et à la capitalisation des résultats des tests ;
– proposition de programmes de transfert des compétences et atelier national de validation du programme de renforcement des capacités et des modalités de mise en œuvre du transfert des compétences.

La démarche adoptée par l'État est diamétralement opposée à celle préconisée par les représentants du peuple (AN et HCCT) qui prônent l'universalité des transferts sans tests préalables et rejettent la progressivité. La mise en œuvre d'une telle méthode exigera du temps et de l'argent et l'État en demeurera le principal architecte chargé de conduire le processus à sa guise. Ce genre d'attitude n'est pas propre qu'au Mali, Boutinot (2002) souligne déjà la lenteur de la décentralisation sénégalaise qui a pris au moins trois décennie pour devenir opératoire. En nous référant au caractère sélectif et discriminatoire des tests et à l'évaluation des capacités des communes candidates au transfert, l'on constate que ce qui a été condamné haut et fort par les responsables de la MDDRI lors de la création des communes – à savoir l'instauration d'une décentralisation sélective à plusieurs vitesses – est devenue la règle à appliquer dans le processus de transfert de compétences dont la progressivité et la notion de capacité à assumer les charges par les communes sont devenues les critères essentiels. Nul doute que les communes les plus défavorisées seront des laissées pour compte et que les plus nanties en ressources humaines qualifiées, matérielles et financières seront privilégiées.

De plus, la méthode adoptée est d'essence technocratique, sectorielle et non participative. Nulle part il n'est question de la participation des communautés rurales ou de leurs représentants dans la conception et la mise en œuvre des transferts. Si elles sont présentes dans les forums, c'est tout au plus à titre de figurantes chargées de valider des décisions déjà prises en amont, sans qu'elles soient consultées, par les véritables décideurs institutionnels. Quand on sait que le simple transfert d'un domaine forestier à une commune nécessite d'abord son identification, son déclassement, son inventaire, sa délimitation, la fixation de quotas d'exploitation, etc., l'on se rend compte de l'immensité de la tâche à accomplir à l'échelle nationale. La décentralisation malienne a été et reste toujours une affaire d'experts, soucieux d'adopter une démarche pragmatique non exempte de critique, car elle confine à l'empirisme et au tâtonnement, faute de temps disponible et de distance critique pour en évaluer la portée réelle. La participation de scientifiques a été exclue et seuls les technocrates en ont réalisé les étapes essentielles avec de nombreux accrocs. Actuellement, l'on ne peut procéder que par tests dans le processus de transfert, en l'absence d'un véritable mécanisme

opératoire qui soit réplicable sur une large échelle. L'idée d'une décentralisation expérimentale graduelle ayant été écartée dès le départ, l'on ne saurait invoquer une raison impérieuse à l'appliquer actuellement dans la phase cruciale des transferts. Comment suivre un processus et prévoir ses dysfonctionnements ultérieurs en l'absence de véritables outils prévisionnels élémentaires, tel qu'un observatoire de la décentralisation ? Autant de questions qui exigent l'implication de la rigueur scientifique dans la conduite à long terme du processus si l'on veut anticiper sur les événements au lieu de les subir. L'État malien ne dispose pas actuellement de moyens efficaces pour évaluer les capacités des communes à assumer les charges transférées et il ne peut objectivement demeurer en même temps juge et partie dans la supervision de l'examen de passage de ses chères impétrantes. Ses atermoiements actuels illustrent à merveille les difficultés inhérentes au transfert des compétences et à l'exercice de la démocratie locale, tant les enjeux sont importants et c'est le manque de transfert de ressources et de pouvoir qui en constitue le principal goulot d'étranglement. La décentralisation malienne vieille d'une décennie semble marquer le pas à un moment décisif de son parcours. La création d'un véritable champ discrétionnaire au niveau des collectivités locales est une gageure indispensable mais difficile à tenir, car elle implique un recentrage des missions des services publics délégués à cette tâche. Elle nécessite une redistribution de pouvoirs qui pourrait menacer à terme des intérêts et des privilèges solidement ancrés dans la tradition. Pourtant, c'est le nœud gordien du processus, c'est à ce niveau que se déterminera pour une grande part le devenir de la décentralisation.

Bibliographie

AMSELLE J.-L., 2001 – *Branchements. Anthropologie de l'universalité des cultures*. Paris, Flammarion.

BOUTINOT L., 2002 – *Decentralized management of Senegal's forest-based resources: empowering the local populations*. Communication au colloque international « La gouvernance en Afrique : les relations entre services publics et collectifs et leurs usagers », Leyde.

COULIBALY M, 1997 – Les nouvelles communes sur les fonts baptismaux. Ressources : le temps des vraies interrogations. *L'Essor*, n° spécial du 22 septembre 1997, Bamako.

DELAFOSSE M., 1913 – *Haut Sénégal-Niger*. Paris, Larose.

DIRECTION NATIONALE DE LA CONSERVATION DE LA NATURE, 1999 – *Recueil des textes législatifs et réglementaires en matière de gestion des ressources forestières, fauniques et halieutiques*. Ministère de l'Environnement et de l'Eau/Intercoopération suisse.

DIRECTION NATIONALE DE LA CONSERVATION DE LA NATURE, 2003 – *Gestion décentralisée des ressources forestières et fauniques. Rôle et responsabilité des Services de conservation de la nature*. Bamako, DNCN, document de travail, inédit.

DIRECTION NATIONALE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, 2001 – *États généraux de l'administration territoriale du Mali. Thème : la politique de décentralisation au Mali de 1992 à nos jours, acquis et perspectives*. Rapport inédit présenté par Nassiré M., Bamako, DNCT.

ES SA'ADI A., 1964 [XVIIe] – *Tarikh Es-Soudan*. Paris, Maisonneuve, édité et traduit par Houdas.

FÉLIX J., 1996 – L'élaboration de la politique de décentralisation au Mali : des logiques plurielles. *Bulletin de l'Apad*, 11.

KASSIBO B. (éd.), 1997 – La décentralisation au Mali : état des lieux. *Bulletin de l'Apad*, 14.

KATI M., 1981 [XVIe-XVIIe] – *Tarikh El-Fettach ; chronique du chercheur*. Traduction française, O. Houdas, M. Delafosse, Paris, Maisonneuve.

KONÉ F., 1997 – « Les micro-communes, expression de logiques locales ». *In : La décentralisation au Mali : état des lieux*, Bull. de l'Apad, 14.

KONÉ F., 2002 – Rapport d'étape du Gredef. Inédit.

KONARÉ A. O., 1996 – *Discours officiel du 22 septembre*. Bamako, Archives de l'ORTM.

KONARÉ A. O., 1997 – *Discours officiel du 22 septembre*. Bamako, Archives de l'ORTM.

LOIS ET DÉCRETS SUR LA DÉCENTRALISATION, 1999 – Présidence de République du Mali, Mission de la décentralisation et des réformes institutionnelles. Bamako, 4e édition.

MISSION DE DÉCENTRALISATION, 1994 – Décentralisation, journal d'information et de réflexion sur la décentralisation (février 1994), primature. Bamako.

MISSION DE DÉCENTRALISATION, 1996 – *Manuel de formation au découpage territorial*.

Mission de décentralisation, 1997 –
Programme de décentralisation, la stratégie des transferts de compétences, primature. Bamako.

Mission de décentralisation et des réformes institutionnelles, 1998 –
Cadre d'une nouvelle dynamique de démocratisation et de développement, Présidence de la République. Bamako.

Niane D. T., 1975 –
Recherches sur l'empire du Mali au Moyen Âge. Paris, Présence africaine.

République du Mali, 1995 a –
Loi n° 95-003 portant organisation de l'exploitation du transport et du commerce du bois.

République du Mali, 1995 b –
Loi n° 95-004 fixant les conditions de gestion des ressources forestières.

République du Mali, 1996 –
Loi n° 96-050 portant principe de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales. Recueil des textes législatifs et réglementaires en matière de gestion des ressources forestières, fauniques et halieutiques. Direction nationale de la conservation de la nature, septembre 1999.

Ribot J. C., 2001 –
Historique de la gestion forestière en Afrique de l'Ouest. Ou : comment la science exclut le paysan. IIED, dossier n° 104.

Toé R., 1997 –
La décentralisation au Mali. Ancrage historique et dynamique socio-culturelle. Bamako, MDDRI.

Toponymie, patronymie, autochtonie

Conditions historiques de la territorialité au Mali

Lassana Traoré
Socio-linguiste

Les ordres de la territorialité et du pouvoir, auxquels s'affronte le processus de décentralisation, peuvent être éclairés par la toponymie, indicatrice de l'histoire du peuplement, ainsi que de la vie sociale, politique et économique. On se référera ici à l'espace actuellement couvert par les communes du Mandé, de Sanankoroba, et de Kaniogo.

Les modes de localisation toponymique

Les toponymes, repères d'orientation dans l'espace

Certains emplacements étaient des repères avant qu'on ne s'y regroupe en villages, repères destinés à s'orienter dans la forêt primordiale que les Malinké appellent *birisa* : mélange confus d'arbres, d'herbes et de lianes, cours d'eau, montagnes, etc. Cela explique certains toponymes villageois. Sanankoroba, par exemple, est une

expansion d'un nom de végétal nommé en bambara *sanan* et dont le nom latin est *Daniela oliveri* ; il signifie « sous le *Daniela oliveri* » (*koro*, morphème locatif, signifie *sous* et *ba* est un qualifiant dont le sens est *grand*). Dalakana, autre toponyme villageois, a une valeur énonciative et se traduit par *au bord du lac* (*dala* : lac ; *kan* : *au bord* et *na*, morphème à valeur de post position).

Les toponymes, repères des sites déplacés

Les toponymes sont également indicateurs des grands déplacements des populations. On remarque par exemple dans l'aire culturelle malinké un curieux dédoublement des toponymes villageois. La structure morphologique de ces toponymes est la suivante : nom du site + kôdô (« ancien ») = nom du premier site ou site ancien et nom du site + kuda (« nouveau ») = nom du second site ou nouveau site. C'est généralement que le premier site s'est d'abord dépeuplé de ses habitants suite à la guerre, à la famine ou aux épidémies ; qu'une partie d'entre eux a migré vers un nouveau site auquel elle a donné le nom du premier ; puis que, les troubles terminés, le premier site a été réoccupé, par l'ancienne population ou par une nouvelle. On marque donc la différence entre les deux sites par l'adjonction des morphèmes évoqués. Mais tous les toponymes villageois n'obéissent pas à ce schéma, comme en témoignent les deux villages nommés Samaya situés respectivement sur la rive droite et gauche du fleuve Niger. Cela s'explique par le traité de Kignèbakura qui fut signé vers 1887 par Samory Touré et l'armée française, cette dernière ayant sécurisé la rive gauche en l'interdisant à Samory. C'est dans ces circonstances que la population de Samaya, pour être à l'abri, traversa le fleuve Niger pour créer le site actuel situé à 15 km de Bamako.

Toponymie et humanisation de l'espace

Celui qui crée un site se l'approprie du coup ; lorsque le créateur s'identifie au site, il en devient un référent et le lieu est repéré à partir de son nom. Dans la commune de Kaniogo par exemple, le toponyme villageois Salamalé serait la fusion de deux noms cor-

respondant respectivement au nom d'un djinh (Sala) et d'un être humain (Malé) qui seraient les deux créateurs du village de Salamalé. Dans la commune de Sanankoroba, le village de Zugumè a pris le nom de son fondateur, Tugumè Jara, *Tugumè* s'étant arbitrairement transformé en *Zugumè* à l'occasion d'un recensement administratif colonial.

Toponymes et patronymes, reflets d'organisations sociales et politiques

Chaque collectivité territoriale constitue un noyau sociologique reconnaissable par l'identité patronymique, historique, une tradition de vie commune et un ancêtre éponyme commun : ce sont le Kaniogo dans le cercle de Kangaba, le Balawulena dans la commune du Mandé, et le Solon dans la commune de Sanankoroba. Il s'agissait, avant la pénétration coloniale, de territoires lignagers appelés *kafo*, et constituant des ensembles de villages liés par la parenté et des rapports politiques fondés sur le secours mutuel en cas de danger. Les villages appartenant au même *kafo* avaient des aires communes de pêche, de chasse, d'agriculture et de cueillette de fruits sauvages. À chaque *kafo* correspondait un patronyme dominant se référant à des héros (souvent guerriers) qui sont l'objet de vénération et sont des exemples à imiter : les Traoré à Kaniogo, les Kéita à Badugu et à Balawulena, et enfin les Dumbia au Solon.

Mais si le patronyme est un critère de classification ethnique ou de lignage, on repère des exceptions à cette règle : dans la commune de Sanankoroba, même les villages reconnus comme abritant les Bambara (ou parlant la langue bambara) sont peuplés de patronymes malinké comme Dumbia et Koné. C'est que cette zone abritait jadis plusieurs *kafo* qui n'avaient pas la même puissance guerrière que le *kafo* Dumbia de Solon. Ces petits *kafo* vassalisés par Solon, suite à une migration de leurs populations durent par la suite renoncer

à leur identité patronymique au profit de celle des Dumbia afin de bénéficier d'une meilleure protection.

Espace, valeurs sociales et autochtonie

Le statut d'un homme dépend de l'ordre d'occupation de l'espace : dans tous les villages du Mandé, la chefferie est dévolue aux seuls descendants de ceux qui, les premiers, ont occupé la terre ou l'ont conquise par une action guerrière. La différence entre un nouveau venu et un ancien occupant d'un site est exprimée dans des termes se rapportant à l'espace : on parlera volontiers de *Kaabajinkônômôkôyi* pour désigner les populations vivant à l'intérieur de l'ancien site de Kangaba jadis balisé par les murs de fortification *jin***.** À l'opposé, on parlera de *Kaabajinkôfêmôkôyi* pour désigner celles qui vivent en dehors du mur de fortification. En effet, anciennement, la plupart des villages du Mandé étaient entourés d'enceintes de murs appelées en malinké *jin* pour parer à d'éventuelles invasions guerrières. Les expressions *jinkônô* (« à l'intérieur du mur de fortification ») et *jinkôfè* (« derrière le mur de fortification ») peuvent donc désigner respectivement l'ancien et le nouveau site d'un village ayant connu ces murs de fortification, mais par extension elles désignent respectivement les autochtones et les allochtones.

De même, à Kursalé, un village de la commune du Mandé, on dit *Kursaléjinkônômôkôyi, Kursaléjinkôfèmôkôyi* pour désigner respectivement les populations vivant à l'intérieur et à l'extérieur du mur de fortification.

Les populations vivant sur l'ancien site villageois appelées *jinkônômôkôyi* pouvaient bénéficier du statut de *dukuren* ou *dukuden* (enfants du village) par opposition à celles vivant en dehors de l'ancien site appelées *jinkôfêmôkôyi*, considérées pour la plupart comme des nouveaux venus. L'étranger est désigné en malinké par le terme de *lolan* ou *lutan* qui signifie « sans maison ». Le mot *dukuren* est un terme valorisant par rapport au terme *lolan* qui a une connotation péjorative ; par extension, il peut désigner un homme d'origine servile. Au Mandé, la sédentarité qui s'assimile à l'autochtonie est une marque de noblesse. Par contre, celui qui quitte son milieu d'origine perd une partie de sa valeur. Un vocabulaire

très développé discrimine les autochtones et les allochtones. Les premiers sont désignés par les termes suivants : *dukuren* (enfants du village), *sikibakafôlôyi* (les premiers occupants), *jatiki* (hôte), *dukututèkèbakayi* (les défricheurs du site du village), *nabakafôlôyi* (les premiers venus) et opposés aux *lolan* ou *lutan* (ceux qui n'ont pas de maison), *nabakakudayi* (les nouveaux venus), *sikinfè* (habitant avec moi), *bolokônômôkôyi* (les hommes de mains, une autre appellation de l'esclave).

Traditions, pouvoirs et instrumentalisations

Si au Mandé ces considérations spatio-temporelles comptent beaucoup dans l'exercice du pouvoir, il ne faut pas oublier que l'administration coloniale a codifié l'ensemble pour ses propres besoins. Citons-en quelques exemples :

– le chef est pris dans la famille qui, la première, a occupé le territoire du *kafo* sauf dans le cas où ce commandement aurait été enlevé par droit de conquête à cette famille ;

– le chef est pris parmi les plus âgés de la génération des pères ;

– nul ne peut prétendre à être chef s'il n'est pas de la famille des premiers occupants ;

– un enfant naturel ne peut être chef.

Mais l'administration coloniale ne s'est pas servie que des anciennes règles, elle a également instrumentalisé les anciennes structures du pouvoir traditionnel pour mener à bien sa politique de domination. Les *kafo* subirent d'importantes modifications et prirent le nom de canton. Les cantons étaient sous l'autorité de la subdivision. Entre 1909 et 1957, la subdivision de Bamako à laquelle appartenaient les communes que nous avons étudiées comptait plus de 20 cantons. Les chefs de cantons étaient, après consultation de la commission cantonale, nommés par le gouverneur sur proposition motivée du commandant. Le canton était l'instance supérieure qui coiffait

toutes les autres structures du pouvoir traditionnel. Les ordres du pouvoir colonial étaient distillés à partir des cantons qui les répercutaient sur les autres structures dont la plus petite était le *gwa* ou foyer qui correspond à l'espace occupé par un ménage qui peut être composé d'un homme avec sa ou ses femme(s) et ses enfants. Dans une concession appelée *lu*, il y a plusieurs *gwa*. Un ensemble de *lu* regroupées suivant des affinités d'alliance, de parenté ou d'amitié forme le *duku* (village).

Les structures ci-dessus citées formaient un réseau de « chefferies emboîtées » dirigées chacune par une instance. Pour connaître l'identité de l'instance dirigeante, il suffit d'ajouter au regard de l'instance le morphème *tiki* qui a une connotation de pouvoir au Mandé ; ainsi, on obtiendra respectivement *gwatiki, lutiki, kabilatiki, dukutiki, kafotiki* ou *jamanatiki* (chef de canton).

Après le départ de l'administration coloniale, les cantons furent transformés en arrondissements. Dans le cadre de la décentralisation, les arrondissements ont été supprimés et le territoire a été découpé en communes.

L'espace, à travers les toponymes, apparaît ainsi comme un moyen précieux d'étudier l'histoire du peuplement des milieux de tradition orale, et de repérer les différentes étapes de l'implantation humaine. Les toponymes témoignent des premiers repérages de la nature sauvage, de l'appropriation et de l'humanisation progressives des sites, de l'organisation, de la hiérarchisation et des affrontements des groupes humains qui se diversifient. C'est pourquoi le rapport à l'espace, *via* le rapport à l'autochtonie, a constitué un paradigme majeur dans les contradictions qu'a rencontrées le processus de décentralisation.

Pouvoirs sur les hommes, pouvoirs sur les biens, pouvoirs communaux

Remodélisations concurrentes

Claude Fay
Anthropologue

La décentralisation malienne est définie par ceux qui l'ont mise en œuvre comme une « révolution institutionnelle » qui, dans une perspective de « consolidation du processus démocratique », définit « avant tout un esprit et une logique de gouvernance », et vise donc, par le biais d'une reformulation des rapports entre État et citoyens, à une « intégration sociale, économique et culturelle » générale supposant « la prise en compte et la gestion… (de tous les)… déséquilibres économiques, sociaux et culturels… qui s'illustrent dans la société malienne », notamment des « cassures… entre le traditionnel et le moderne, le rural et l'urbain, l'alphabétisé et l'analphabète, le riche et le pauvre, le Nord et le Sud, l'indigène et l'importé… » (Mission de décentralisation, 1998 : 21-27).

Réforme ou révolution, réforme révolutionnaire, s'attaquant directement et explicitement à l'ordre du Pouvoir et par extension aux grandes relations sociales fondatrices, le processus décentralisateur devait nécessairement déclencher, dans les mondes locaux comme au sommet de l'État, une interrogation sur les principaux paradigmes (du pouvoir, de la communauté, de la propriété, des statuts, etc.) organisant les relations sociales et des entreprises de réarrangement de ceux-ci. Dans la définition et la promotion étatique des nouvelles réalités, comme dans les réinterprétations par les forces sociales locales des messages du Pouvoir central, le travail

a nécessité l'évocation et l'invocation de l'histoire, à laquelle on s'est doublement référé comme principe de compréhension (modèle d'interprétation) et de justification (modèle à suivre). Je souhaiterais montrer ici, en prenant l'exemple de sociétés du *Maasina*[1], que les modélisations opérées (explicitement ou implicitement) par ces forces locales sont, les unes par rapport aux autres aussi bien que les unes et les autres par rapport aux modélisations d'État, à la fois symétriques et concurrentes. Ce double caractère exprime précisément, au-delà du cas spécifique de la décentralisation et de la démocratisation, les principaux paradoxes affectant l'intégration des mondes locaux à la Nation, que le processus de décentralisation, on l'a vu, se donnait explicitement vocation d'affronter.

Les paradigmes locaux du pouvoir et de la propriété

Dans les réappropriations locales du message étatique, les paradigmes les plus sensibles furent dès le début ceux, articulés, du pouvoir, de la propriété et de l'autochtonie, ce au vu de la dimension explicitement territoriale de la décentralisation : les messages d'information radiodiffusés en langue locale évoquaient

[1]Mes études se sont déroulées entre 1995 et 2002 dans une partie du Cercle de Tenenkou (Région administrative de Mopti), correspondant au Maasina historique originel et aux actuelles communes de *Wuro Ardo* (Ouro Ardo), *Wuro Gire* (Ouro Guire), *Sugulbe* (Sougoulbe), *Togoro Kotya*, *Togguere Kumbe* (Togguere-Coumbe), *Jonjori* (Diondori) (communes rurales) et *Tenenkou* (commune urbaine). Les trois autres communes (rurales) du cercle – non étudiées – sont celles de *Jafaraabe* (Diafarabe), *Jaaka* (Diaka) et *Kareri*. La recherche a donc porté sur une zone très spécifique, caractérisée par la dominance des questions foncières (et des conflits fonciers), la faiblesse du secteur associatif et de développement, notamment due au frein que représente pour les ONG la situation d'enclavement. Les principaux « dysfonctionnements » (en regard des principes de la décentralisation) qui seront présentés plus loin se repèrent aussi dans des zones très différentes (cf. Koné *et al.*, 2002), mais les spécificités évoquées les rendent particulièrement sensibles et visibles au Maasina.

alternativement le « retour du pouvoir à la maison » et la constitution de « propriétés communes » que l'on « mangerait ensemble », déclenchant ainsi quelques incertitudes et frayeurs[2]. Le Maasina est en effet le théâtre de conflits fonciers permanents, mettant en scène deux oppositions fondamentales et qui ne se recouvrent pas, entre maîtres-propriétaires[3] (*jeyße*) et non-propriétaires (*ßenjeeya*) d'une part, entre autochtones (*jeyaaße*) et étrangers (*joola*) d'autre part. Les lignages propriétaires possèdent des terres, des eaux, des pâturages qu'ils ont hérités d'ancêtres qui les avaient acquis soit par des pactes sacrificiels avec les divinités territoriales (du fait de leur primo-installation dans la zone), soit par le biais de l'alliance matrimoniale, soit également, comme on le verra, par des dons d'un pouvoir précolonial local. Les non-propriétaires ne jouissent que de droits de gestion et d'exploitation « confiés » par les propriétaires (dans cette relation, le propriétaire – *jeyße* – est ainsi le *kalfinɗo* – le « confieur » et le non-propriétaire – *ßeenjeya* – est le *halfinaaɗo* – celui à qui on a confié – on parlera désormais pour simplifier de « dépositaire »). Les étrangers n'ont pas d'autres droits que ceux – d'exploitation également mais cette fois provisoire – que leur confèrent pour un temps les tributs qu'ils donnent aux propriétaires (en monétaire ou en produit : l'importance de ces tributs qui ont tendu depuis une cinquantaine d'années à devenir de véritables rentes de situation potentialise évidemment les rivalités pour la propriété)[4].

Les principaux conflits proviennent soit de rivalités entre lignages qui réclament une même propriété, soit de rivalités à l'intérieur d'un

---

[2]Dans les faits, aucune précision juridique sur les compétences des communes en matière foncière n'est encore donnée (cf. Kassibo dans ce même ouvrage).

[3]La notion de *jeyal* correspond bien d'une part à ce que l'anthropologie appelle traditionnellement des « maîtrises » (d'eau, de terre, de brousse, de pâturage) accompagnées de droits et devoirs sacrificiels, mais réfère linguistiquement tout aussi bien à de la « propriété » au sens strict (*min jey* : je possède, je suis propriétaire de…). Dans ce qui suit on parlera donc de « propriétaires » désormais sans guillemets, même si la « propriété » en question comporte une forte charge sacrificielle et si elle est évidemment parallèle et indifférente à la législation nationale.

[4]La situation est en fait très spécifique et complexe à l'intérieur de chaque secteur d'exploitation (pêche, agriculture, élevage) et entre ces différents secteurs, nous donnons ici les principes très généraux permettant de comprendre la logique de base des conflits. Pour des analyses plus complètes, cf. notamment Fay, 1994 et 1995 a).

lignage pour l'héritage d'une propriété (ou pour l'accès différencié à cette propriété ou aux rentes qu'elle procure)[5]. Dans le premier cas (conflits entre lignages), il s'agit la plupart du temps d'un dépositaire qui, s'étant enrichi et se sentant fort, tente de se faire passer pour propriétaire. Mais la situation est souvent obscurcie du fait que plusieurs lignages différents ont pu, au cours du temps, bénéficier successivement d'une même propriété, sous la forme de dons reçus de pouvoirs successifs[6]. L'ordre du pouvoir (*laamu*), qui se réfère d'abord historiquement au pouvoir guerrier des chefferies précoloniales entretient en effet une relation ambiguë avec l'ordre des propriétés. Il se situe en principe à un autre niveau, le pouvoir « possédant les hommes » (*laamu jey yimße* – les chefs guerriers asseoient leur domination par la force), tandis que les lignages propriétaires « possèdent les biens » (*moyyere*, biens, bonheurs, désignant ici les territoires) ; concrètement, la « possession des hommes » s'exprimait par la perception de tributs auprès des propriétaires mais sans s'immiscer dans leur propriété. Mais on peut aussi dire que « celui qui possède ta tête peut faire ce qu'il veut dans ta propriété » et, de fait, les pouvoirs successifs ont fréquemment dépossédé des lignages rétifs au profit de lignages ralliés et clients. Le rapport du pouvoir à la propriété est donc ambivalent, cette ambivalence se résolvant temporellement : un nouveau pouvoir est toujours potentiellement violent (il « frappe, insulte, vole »), susceptible de déposséder tels propriétaires particuliers, mais ensuite le temps de son règne il est objectivement le garant de l'ensemble des droits de propriété (ceux qu'il a reconnus, ceux qu'il a attribués), droits complexes et enchevêtrés sur les terres, les eaux et les pâturages, dont les tributs versés par les propriétaires au pouvoir constituent en quelque sorte le signe et la sanction.

Les aires de pouvoir précoloniales (*janyeeli*) formaient ainsi des ensembles où les différents groupes étaient unis, outre par des

[5]Les conflits opposant les propriétaires et les étrangers n'apparaissent en général que s'ils se greffent sur ces deux lignes de tension ; dans le cas contraire, les étrangers versent le tribut demandé pour leur exploitation et tout va bien.

[6]Ce qui explique que, sur la base évidemment de rapports de force très présents, les conflits fonciers voient s'affronter des argumentaires se référant à des périodes historiques différentes, où la même propriété avait été dans les mains de lignages successifs.

réseaux d'alliances rituelles et matrimoniales (Fay, 1995 b), par un ensemble de droits de propriété articulés, ce qui permet de dire « qu'ils sont les mêmes, ont tété les mêmes mamelles, partagent les mêmes propriétés ». Cette affirmation ne vaut évidemment qu'à un niveau d'énonciation bien précis où l'on fait fonctionnellement l'impasse sur les tensions bien réelles qui existaient par ailleurs entre les chefferies guerrières et les lignages, et entre les lignages eux-mêmes, et où l'on privilégie une interprétation « communautaire » des chefferies (le pouvoir qui unit) au détriment d'une interprétation « guerrière » (le pouvoir qui domine) qui peut être actualisée dans d'autres contextes. Ce caractère territorialement unifiant des unités précoloniales, fondées au temps des guerriers peuls païens *arɗo* il y a quatre ou cinq siècles, a été considérablement solidifié du fait qu'elles ont approximativement maintenu leurs frontières jusqu'à l'indépendance, les unités territoriales (*leyde*) définies par l'empire théocratique peul du XIXe siècle (*Diina*) ayant souvent reconstitué les *janyeeli* antérieurs et les cantons coloniaux, les *leyde*[7].

La situation s'est modifiée avec les découpages administratifs opérés par la suite. Transversales aux ensembles territoriaux antérieurs, les nouvelles unités (cercle, arrondissement) étaient gérées par de nouveaux pouvoirs, les pouvoirs délégués de l'État indépendant (commandants de cercle, chefs d'arrondissement). Le rapport des groupes locaux à ces nouveaux pouvoirs *(laamu Mali* – le « pouvoir du Mali ») s'est en partie reconstitué sur les mêmes schèmes que dans le passé, l'impôt et les diverses taxes apparaissant localement comme de nouvelles formes originales de tributs demandés par les nouveaux pouvoirs (auxquels on versait par ailleurs des tributs beaucoup plus officieux destinés à s'attirer leurs faveurs). Mais le nouveau pouvoir souffrait de maux nouveaux :

– le caractère pluriel et dysfonctionnel des normes appliquées : les administrateurs territoriaux devaient jongler entre lois nationales et

[7]Avec certains déplacements de frontières, avec des regroupements de plusieurs unités en une seule (mais les unités englobées conservaient alors une autonomie relative) et par ailleurs, avec des mutations au niveau de la détention du pouvoir (mais beaucoup des lignées dirigeantes des chefferies précoloniales se sont vu concéder la chefferie de canton) : l'ordre territorial pouvait être ponctuellement modifié mais n'était pas globalement ébranlé.

coutume, ce qui multipliait les points de vue possibles sur le moindre conflit et rendait aléatoires les décisions ;
– l'instabilité des administrateurs : ceux-ci sont mutés régulièrement et chaque mutation fait ressurgir les mêmes conflits, les derniers perdants en date pouvant espérer une nouvelle décision en leur faveur ;
– le découpage administratif arbitraire qui brisait les unités foncières pré-existantes et référait les acteurs sociaux, en cas de problèmes, à des instances de décision éclatées selon l'arrondissement ou le cercle où se situaient les différents acteurs du conflit d'une part, la portion de territoire concernée de l'autre. Cela ne pouvait qu'obscurcir les règles du jeu foncier et favoriser aussi la pérennisation des conflits[8].

Ajoutons qu'une nouvelle forme de pouvoir concurrent s'était installée avec la généralisation de la représentation politique aux niveaux régionaux et locaux : le parti unique UDPM (Union démocratique du peuple malien – créé en 1978) s'était organisé en sections (cercles) et sous-sections (arrondissements) sur l'ensemble du territoire national et s'était rapidement divisé en tendances, dessinant des factions régionales organisées autour des rivalités pour la députation. Dans chaque village du cercle de Tenenkou, les factions locales organisées autour de leur principal enjeu, l'enjeu foncier-territorial, s'étaient ralliées chacune à une tendance dans un mécanisme de double clientélisation, et on repérait donc souvent une « faction des propriétaires » et une « faction des non-propriétaires » (et de leurs alliés respectifs). Dans un contexte institutionnel marqué par la proclamation du primat du politique sur l'administratif, à chaque nouvelle élection, la faction locale politique au pouvoir faisait avancer les intérêts de ses partisans… jusqu'à l'élection suivante, ce qui renforçait encore le caractère aléatoire et récurrent des problèmes fonciers. La figure du pouvoir s'était donc dédoublée : au « pouvoir du Mali » (*laamu Mali*) se juxtaposait maintenant le « pouvoir politique » (*laamu politiki*), avec cette nouveauté néanmoins que ce dernier était détenu alternativement par une des factions locales, ce en

[8]Qui sont également favorisés par les aléas climatiques – vagues de sécheresse – rendant moins visible l'ordre territorial et déstabilisant les règles d'articulation entre secteurs de production, agriculture et élevage en particulier.

opposition avec le modèle traditionnel d'un pouvoir guerrier indépendant des forces locales et tranchant souverainement dans leurs querelles. Le caractère incertain et fluctuant – pour des raisons, on l'a vu, différentes – des deux ordres de pouvoir désormais en place ne faisait évidemment qu'accroître les tensions. Dans ce cadre, on pouvait repérer une remise en scène des anciennes lignées dominantes des chefferies précoloniales (qui avaient perdu leur pouvoir avec la décolonisation et la suppression des cantons) que les forces locales et même les administrateurs convoquaient en désespoir de cause pour témoigner de la validité historique de telle ou telle revendication territoriale, en tant que « témoins du *leydi* ».

Sur fond de cette dérégulation générale du foncier, rien d'étonnant donc à ce que, lorsque la Troisième République demanda à l'ensemble des villages du pays de se regrouper à la base en communes rurales et urbaines, on ait assisté à ce que la presse a appelé la « reconstitution des cantons ». Plus exactement, toutes les anciennes unités politiques précoloniales (y compris certaines chefferies antérieures aux unités de la Diina et englobées par elles, puis par les cantons) ont tenté de se reconstituer, certaines n'y étant pas parvenues soit du fait de dissensions internes, soit du fait d'une non-concordance avec les critères de regroupement énoncés par l'État[9]. Les messages étatiques pouvaient d'ailleurs être interprétés en ce sens, le critère du « respect des solidarités traditionnelles » y étant promu, parallèlement à d'autres économiques ou démographiques. La volonté commune de presque tous les acteurs locaux de reconstituer ces unités procédait évidemment d'un choix *a contrario* : retrouver des unités territoriales cohérentes et pensables, en opposition au désordre des dernières décennies. Mais la volonté de reconstituer les frontières des chefferies-cantons et l'activation par tous, pour ce faire, de leur

[9]En 1995, lors des premières négociations en vue de la constitution des communes, vingt-cinq demandes de regroupements environ furent ainsi faites dans le Cercle de Tenenkou ; neuf communes rurales (la ville de Tenenkou est érigée en commune urbaine) furent finalement constituées. La commune de Togguere Koumbé reconstitue approximativement les frontières de l'ancienne chefferie du Wuro Ngiya, la commune de Jonjori celles de l'ancienne chefferie du Komongallu, les communes de Wuro Ardo, Wuro Giré, Sugulbe, du Kareri et du Jaaka celles des anciennes chefferies de même nom, la commune de Togoro-Kotya rassemble géographiquement les aires correspondant aux anciennes chefferies du Kotya et de Soosobe.

représentation « communautaire » (cf. *supra* : « nous sommes les mêmes, nous avons les mêmes propriétés… », etc.) n'impliquait évidemment pas (sauf bien sûr pour certains descendants des anciens dirigeants) celle de ressusciter les pouvoirs qui les dominaient anciennement et la lutte pour le pouvoir municipal était ouverte. Des factions différentes se sont donc constituées d'abord pour choisir le chef-lieu de la commune, avant même qu'il soit question d'élections communales. Et les objectifs des uns et des autres se sont respectivement formulés en utilisant et en remaniant les paradigmes historiquement stratifiés du pouvoir et de la propriété, dont nous venons de voir la genèse et la complexité.

Premiers réaménagements « communaux »

À peu près partout, les anciens lignages dirigeants des chefferies ont tenté, d'abord au niveau du choix des chefs-lieux de commune, ensuite à celui des élections, d'avancer leurs intérêts en usant à la fois du langage communautaire (« nous sommes les mêmes, nous avons les mêmes propriétés ») et du langage impérial reconverti en légitimation historique des capacités de pouvoir (« nous étions vos chefs, nous avons tété le pouvoir »). Ce à quoi leurs adversaires (au premier rang desquels, le plus souvent, les lignages propriétaires) ont opposé l'autre versant de l'image cheffale, l'évocation des plus mauvais aspects de leur pouvoir passé (« ils nous frappaient, nous insultaient, nous dépossédaient »). Selon la commune et les rapports de force, les anciens chefs ont été couronnés de succès ou marginalisés dans les élections communales.

Propriétaires (« maîtres » d'eaux, de terres, de pâturages), non-propriétaires et leurs alliés avaient globalement reconstitué leurs factions respectives dans les nouveaux partis démocratiques, les chefs des anciennes factions régionales s'étant eux-mêmes réinscrits dans les nouveaux partis (avec une tendance progressive, néanmoins, à

préférer le parti au pouvoir, l'Adema, ce qui faisait parfois apparaître des factions opposées dans ce même parti, reconstituant formellement les anciennes factions de l'UDPM). Les propriétaires ont d'abord été affolés par la diffusion des premiers messages nationaux concernant les futurs « biens communs » aux communes et les ont interprétés comme une menace référée cette fois à l'époque de la Première République : la décentralisation leur apparaissait comme la « queue du socialisme ». Les politiques régionaux et locaux ont assez rapidement rectifié le tir, affirmant qu'on « ne toucherait pas aux propriétés ». Ils ont diffusé en direction des propriétaires une version plus rassurante de la gestion communale : les « propriétés » seraient source de richesse pour les communes, les « propriétaires » verseraient des taxes mais leur propriété en serait de ce fait reconnue et protégée. Dans l'esprit de ces derniers, on revenait donc à un modèle précolonial « classique » qui conditionne réciproquement le versement d'un tribut au pouvoir et la reconnaissance par celui-ci, modèle rassurant en regard de l'anomie passée. Mais, prenant en compte le caractère électif du nouveau pouvoir, et craignant que leurs ennemis ne dominent les instances communales, ils ont tenté – et inégalement réussi – d'y avoir leurs représentants. À la faveur de la décentralisation, est donc apparue chez les propriétaires une représentation mixte et évolutive.

Des intellectuels locaux (d'un niveau d'études situé entre la 6e et la 9e maliennes – correspondant à la 6e et la 3e françaises) se sont également positionnés dans les nouveaux processus, comme leurs aînés avaient commencé à le faire sous l'UDPM au temps de la guerre des tendances. Ces jeunes intellectuels ont également une représentation mixte et un rapport évolutif à la décentralisation. Ils sont encore inscrits dans des solidarités lignagères et villageoises substantielles (et familialement partagés par la ligne de tension du problème foncier), mais ils voient par ailleurs dans la réorganisation de la vie rurale l'occasion d'acquérir des rôles valorisants (politiques dans l'administration locale, économiques dans la dimension du développement) qui leur fournit des motivations nouvelles.

Aux niveaux supérieurs, l'enjeu communal était essentiellement politique. Le souci étatique de décentralisation prend évidemment sa place dans un contexte international qu'il est inutile de réanalyser ici (BÉRIDOGO, 1997 ; BAKO-ARIFARI et LAURENT (eds),

1998 ; Otayek, 1999). Mais on peut aussi supposer qu'il sert à un « requadrillage » politique du pays qui est partiellement semblable d'intention à celui qu'avait instauré l'UDPM ; la gestion directe des communes par des responsables « clientéliquement » reliés aux partis nationaux ne va d'ailleurs pas sans évoquer l'ancien « primat du politique sur l'administratif ». Le suivi des campagnes électorales sur le terrain, que nous avons effectué en juin 1997 puis en juin 1999, montrait de ce point de vue que les responsables politiques régionaux (députés et cadres des partis) insistaient beaucoup sur le fait que les futurs responsables communaux[10] seraient (notamment) « comme des chefs d'arrondissements » (dans ces discours en peul, les communes étaient d'ailleurs parfois nommées – en français – « arrondissement »), et qu'eux-mêmes, les députés, seraient des dirigeants (*laamunké*, *kaananké*, « chefs, gouvernants ») de niveau supérieur, la chaîne se terminant par l'évocation du gouvernement et du Président. Les mêmes propagandistes durcissaient souvent le discours anti-administratif[11]. On avait là aussi affaire à l'élaboration d'une représentation mixte, où les chefs politiques régionaux se représentaient tendanciellement à la place du pouvoir, et faisaient apparaître les instances communales comme des pouvoirs délégués, sur les modes conjoints d'une nouvelle administration territoriale d'une part et des habituelles affiliations et clientélismes politiques d'autre part[12]. Il s'agissait en quelque sorte de réhabiller le pouvoir politique avec les dépouilles du pouvoir administratif. Mais on pouvait observer, au niveau même des campagnes électorales communales, une tension de ce point de vue avec les candidats. Lorsque les politiques régionaux ont

[10]Qu'on désignait parfois en langue locale « *laamibe hubeere* » : les dirigeants des « recouvrants », expression anciennement utilisée pour désigner les chefferies-cantons et les familles qui les dirigeaient.

[11]La décentralisation a considérablement réduit, dans un premier temps, les prérogatives des adminitrateurs territoriaux (commandants de cercle, chefs d'arrondissement) cantonnés à un rôle de tutelle et d'« appui-conseil » auprès des communes (ils sont depuis devenus des préfets et sous-préfets et leur rôle semble être progressivement revalorisé).

[12]Après des hésitations, les listes électorales communales pouvaient finalement être apolitiques. Mais les diverses factions s'étant réorganisées dans les partis démocratiques, toutes les listes, dans notre zone, étaient partisanes à cette époque.

tenté dans plusieurs cas de placer « leurs hommes » à la tête des communes, en remplacement des responsables des factions locales, ils se sont heurtés à des oppositions et à des démissions témoignant déjà d'une certaine autonomisation des factions locales par rapport aux factions régionales dans le cadre du pluripartisme. Chez les intellectuels locaux parvenus au pouvoir communal, on retrouve également cette aspiration à « remplacer » l'administration, à récupérer politiquement ses pouvoirs. C'est donc – et c'était d'ailleurs bien clairement le principal objectif de la décentralisation – une refonte générale des articulations de pouvoir qui est en jeu dans ces remaniements paradigmatiques empruntant à des strates de signification historiques diverses. Notons toutefois que la logique factionnelle dominante est largement restée en place : si dans les conseils communaux plusieurs appartenances politiques existent généralement, les bureaux communaux étaient alors mono-factionnels dans toutes nos communes à une exception près (Togguere-kumbe, mais ce largement du fait d'influences extérieures) : on ne gouverne pas avec ses ennemis. On va maintenant examiner le (ou les) chemins que prennent cette refonte et ces remaniements après un peu plus de deux ans d'exercice communal.

Pouvoirs sur les hommes, pouvoirs sur les biens

Les communes sont maintenant en place depuis environ deux ans et ces débuts d'exercice ne sont pas allés sans difficultés, notamment techniques. Il y a eu des difficultés à recruter des secrétaires généraux de communes et des régisseurs, ce qui était plus grave encore car leur absence posait problème aussi bien pour la mise en place des fonds de démarrage des communes que pour celui de leur gestion financière et en particulier de la perception des impôts et taxes, ce qui a finalement abouti à conférer en 2000 la fonction de recouvreur aux délégués du gouvernement (sous la responsabilité

du maire en tant qu'ordonnateur). L'absence de régisseurs, jointe à des difficultés à comprendre la différence entre ordonnateur (le maire) et agent de recouvrement (le régisseur) dans la perception des impôts, a créé ici ou là des pratiques à la limite de la légalité, voire franchement illégales, contre lesquelles les tutelles ont dû réagir. Notons que le recouvrement des impôts a toujours posé problèmes au Mali en général et dans cette zone, en particulier. Remarquons que l'utilisation de gardes pour accompagner les agents de recouvrement et rappeler la « force » de l'État (gardes demandés à l'administration et rétribués par la commune) a rapidement été la règle. Des difficultés ont aussi été liées au manque de formation des responsables communaux. Mais les plus grandes difficultés, qui ont largement surdéterminé ces problèmes techniques, ont été liées, comme on pouvait s'y attendre, à la redéfinition des pouvoirs respectifs (maire, conseillers, factions politiques, délégués du gouvernement) d'une part, et d'autre part, à la redéfinition du foncier.

La redéfinition des pouvoirs

Dès la mise en place des communes est apparue une relation allant de l'évitement à la tension ainsi qu'une méfiance respective entre les nouveaux responsables communaux et les Délégués du gouvernement (« DG », anciens chefs d'arrondissements et commandants de cercle). Les délégués reprochent couramment aux responsables communaux de ne pas faire appel à l'appui-conseil ou de n'y faire appel qu'au dernier moment devant un blocage, de multiplier les fautes d'incompétences et les irrégularités, enfin de les considérer, eux délégués, et selon la formule de l'un d'eux « comme des co-épouses ». Ils reprochent souvent à l'État de les avoir démesurément déchargés de leurs tâches de représentants de la loi, notamment en regard des risques que les problèmes fonciers font peser sur la paix civile. Les responsables communaux reprochent à l'État de ne pas avoir clairement défini les responsabilités réciproques et le contenu exact de la « tutelle », et de leur avoir repris d'une main ce qu'ils avaient donné de l'autre en confiant provisoirement le recouvrement de l'impôt aux délégués et en les laissant continuer

à gérer l'état civil. Dans les propos les plus extrêmes, certains responsables communaux disent aspirer à ce qu'on leur confie l'état civil et à ce qu'on mette sous leur responsabilité les services de gendarmerie et des eaux et forêts[13].

Cette situation générale prend évidemment des aspects différents selon les communes : dans certaines situations l'administration peut apparaître à une grande partie des forces en présence comme un recours possible contre un maire soupçonné, voire accusé, de gouverner seul et de façon népotique[14]. Dans d'autres cas, DG et maire peuvent œuvrer ensemble ou devenir concurrents face à certains problèmes. De véritables petits conflits de compétence ont ainsi eu lieu autour du règlement des conflits, qui tiennent à la dualité des pouvoirs (maire et délégué). De plus, beaucoup de communes s'étant constituées, comme on l'a vu, sur fond d'importantes tensions et la plupart des bureaux communaux ayant été monopolisés par une tendance, si un conflit oppose des parties appartenant à des factions opposées, l'une d'entre elles peut tenter de privilégier le recours à l'administration : des conseillers communaux opposants au maire peuvent alors eux-mêmes diriger (et accompagner) leurs partisans chez le DG[15]. Au carrefour de tous ces parcours pré-judiciaires complémentaires ou rivaux, se dessine une situation obscure et « à la carte ». Les administrateurs estiment généralement qu'il était quelque peu prématuré de faire des maires des OPJ, et les maires estiment généralement que les administrateurs ne devraient avoir affaire qu'à eux (lorsque eux-mêmes estiment que le recours à l'administration est nécessaire) et jamais

---

[13]Rappelons que des revendications de même nature peuvent avoir lieu en France, comme en témoignent les diverses péripéties liées à l'existence et à la nature des polices municipales.

[14]Nous avons observé un cas où le maire recouvrait seul, accompagné d'un garde, l'impôt. Dans une autre commune, malgré l'existence d'une commission des affaires économiques et financières dotée d'un responsable, celui-ci était ignoré par le maire qui envoyait deux de ses parents recouvrir les taxes liées au marché. Dans d'autres cas encore, le paiement des indemnités de session aux conseillers communaux n'a pas été effectué à la suite de conflits internes.

[15]Dans une de nos communes, le maire s'est ainsi après quelques mois rendu chez le DG en lui demandant avec fureur : « que se passe-t-il, je ne vois plus mes gens, ils se rendent tous chez toi ».

directement à la population qui relève désormais de l'autorité communale.

Ces tensions ont été avivées du fait que, de l'avis général, les pratiques des uns et des autres se situaient dans la perpétuation d'une situation de compétition politique. La perspective des élections présidentielles et législatives de 2002 surdéterminait évidemment cette ambiance de compétition permanente. Sur le plan judiciaire qu'on vient d'évoquer, cela signifie, comme le remarquait un informateur « que chaque parti a un peu partout des représentants prêts à se dresser à la première occasion » et que derrière les groupes locaux en lutte dans le cadre d'un conflit se cachent souvent des conseillers communaux. Une conséquence non négligeable de cette situation (multiplication des partis et ambiance de mobilisation électorale permanente) est la baisse en puissance des anciennes grandes factions régionales dont la force clientéliste reposait largement sur le monopole de la position d'intermédiation entre les parties en conflit et les autorités régionales et nationales. Dans la nouvelle donne politico-administrative, le pouvoir des délégués a été rogné, les juges sont devenus plus indépendants, les influences partisanes s'opposent au niveau même de la capitale et se reflètent dans le pluripartisme local. Si les représentants des grandes factions continuent à accompagner leurs partisans au Cercle ou à la Justice, ils ont donc évidemment perdu une bonne part de leur pouvoir d'influence. Dans la médiation avec les instances nationales, les factions du parti au pouvoir conservent néanmoins un avantage qu'elles évoquent fréquemment et ostensiblement : un chef politique régional nous déclarait ainsi que « les maires ne pourront pas être les intermédiaires avec le pouvoir central » (*laamu mawdo* : « le grand pouvoir »). Mais on observe une valorisation de l'appartenance communale *versus* la dépendance à ces chefs régionaux (qui sont maintenant d'une autre commune), ce qui bouleverse l'ancienne hiérarchie entre un chef-lieu d'arrondissement et les villages rattachés : un militant d'une de nos communes remarquait ainsi : « Tenenkou (le chef-lieu de cercle) veut se faire voir et nous voulons sortir de l'obscurité ». Au niveau inférieur, les représentants des anciennes chefferies précoloniales, qui, comme on l'a vu, avaient également acquis une fonction d'intermédiation grâce

à leurs tarikhs et dans le cadre de l'anomie foncière, la perdent largement[16].

La reformulation et la re-hiérarchisation des instances de pouvoir constituent donc un problème central à plusieurs niveaux : entre administration, commune, villages, et au croisement des factions politiques de divers niveaux[17]. Il y a une tendance à une indépendantisation des communes en regard de l'administration d'une part[18], des grandes factions régionales de l'autre mais il y a aussi une tendance à l'autocratie chez certains maires ou certains segments de bureau communal.

Le foncier et les rentes

On sait que les prérogatives des communes en matière foncière n'ont pas été précisément fixées, et que les aires communales sont définies par des listes de villages n'impliquant pas de réelle délimitation territoriale, et encore moins de droits fonciers. Comme il en va depuis toujours en période de « changement de pouvoir » ou d'apparition de nouveaux pouvoirs, un certain nombre de vieux conflits récurrents ont ressurgi et se sont inscrits dans le nouvel ordre polyvalent de trai-

[16] On se moque de plus en plus de ceux qui présentent, lors d'audiences judiciaires, des tarikhs dont certaines pages sont jaunies et effritées et d'autres toutes neuves et recopiées au bic. Certains « propriétaires » de territoires ont même demandé à des intellectuels locaux d'écrire des pseudo-tarikhs à vocation cadastrale, retraçant leur version de l'histoire des propriétés.

[17] Les conflits récurrents jouent évidemment sur ces imprécisions comme ils le faisaient auparavant sur la relation loi/tradition (toujours investie d'ailleurs au niveau administratif et maintenant au niveau communal). Un des grands problèmes des juges lorsqu'ils statuent sur l'attribution de droits de gestion territoriaux est d'ailleurs de savoir s'il faut les attribuer à des personnes, des lignages, des villages ou « terroirs » ou des municipalités.

[18] Y compris en référence au nouveau système : à la suite de convocations mal ressenties du président du conseil de cercle, des élus remarquaient qu'il ne devait pas se concevoir comme un « maire des maires » et devait passer par le délégué du cercle pour les faire convoquer. À un autre niveau, certains maires et secrétaires généraux déplorent que, les régisseurs étant souvent jeunes et peu expérimentés, les receveurs en profitent pour « se faire leurs patrons » et tenter de les détacher de leur autorité.

tements pré-judiciaires qu'on a évoqués. Ces conflits ont pu opposer des éléments d'une même commune mais aussi des communes distinctes. Ce fut le cas entre la commune (ancienne chefferie-canton) de Wuro Ardo et la commune de Togoro kotya, réunissant les deux anciennes chefferies-cantons de Soosobe et du Kotya. La commune de Wuro Ardo avait élu comme maire le descendant des anciens chefs de canton (actuellement décédé) qui avait ressuscité les anciennes réglementations foncières de la chefferie. Or, un vieux différend avait à l'époque coloniale opposé les cantons de Wuro Ardo et du Kotya à propos de pêcheries, qui avait été judiciairement tranché dans les années cinquante, mais que, dans le cadre de la nouvelle administration communale reconstituant celle de l'ancienne chefferie, Wuro Ardo entreprit de ressusciter, au grand dam du maire de Togoro kotya (tenu dès lors de défendre « ses » Bozos du Kotya) et des DG de Soosobe et Tenenkou qui avaient tous d'autres problèmes à régler. On a là un cas intéressant de réactivation d'identités (pré) coloniales et de processus post-coloniaux dans un jeu entre unités communales décentralisées. On en évoquera d'autres bientôt à propos de la perception de taxes foncières.

Mais la grande et nouvelle question a surtout été celle des rapports de l'administration communale aux « biens » territoriaux des lignages de la commune. À l'exception de la commune urbaine de Tenenkou, ces « biens » naturels vont constituer dans un premier temps les principales ressources budgétaires des communes. Dans le système pré-démocratique, parallèlement aux taxes légales de différentes sortes perçues par l'État sur les activités productives (principalement sur la pêche et l'élevage), différentes formes de rentes « illégales » liées au foncier étaient perçues par les lignages « propriétaires »[19]. Comment l'instance communale allait-elle reformuler ce système ? À l'orée des élections, on a vu que s'était constituée une représentation consensuelle floue prévoyant que les « propriétaires » contribueraient au budget de la commune qui, en échange, protégerait leurs biens. Restait à savoir comment, et par le biais de quels agents, s'articuleraient désormais taxes officielles de la commune et taxes « officieuses » des propriétaires (dites *conngi*). Le

[19]Avec d'ailleurs une « ristourne » officieuse faite aux agents de l'administration pour qu'ils ferment les yeux. Cf. Fay (1995 b).

problème se posait tout particulièrement pour les deux activités les plus rentables de la zone de ce point de vue, la pêche et l'élevage.

Dès après les premières élections, en attente de la saison froide 2000, des tractations informelles eurent lieu entre les responsables communaux et les maîtres d'eau. Quoique le problème se posât différemment selon les communes[20], ils se confrontèrent à une même grande alternative : le prélèvement de taxes communales sur la pêche se ferait-il parallèlement aux taxes « officieuses » (*conngi*) prélevées par les maîtres d'eau « sur le cou » des étrangers ou les unes s'intégreraient-elles aux autres ? Les maîtres d'eau souhaitaient qu'on ne « rentre » pas dans leur propriété, ce qui dans leur esprit aurait constitué une forme d'humiliation ; ils désiraient continuer à collecter leur *conngi* et en reverser une partie à la commune, de préférence sous forme d'une imposition globale « pour le fleuve » dans certaines communes. Leur point de vue était clair : les pêcheurs étrangers ne devaient avoir affaire qu'à eux et eux négocieraient avec la mairie. Du côté communal, les positions étaient diverses selon les communes d'une part, selon les fractions (et factions) du conseil d'autre part. L'atmosphère s'échauffant, les tutelles demandèrent aux communes de geler le problème en attendant l'élaboration des conventions locales de pêche. Il n'y eut donc en 2000 qu'un versement forfaitaire à l'amiable des maîtres d'eau aux communes, conforme donc aux vœux des premiers. En 2001, en même temps qu'avaient été mises en place diverses commissions communales[21], ainsi que des conseils communaux de pêche, des taxes furent fixées par types de pêches ou de pêcheries[22]. Là aussi,

[20]On observe en effet dans cette zone une mosaïque de droits différents dus à des micro-histoires différenciées qui allaient d'une appropriation plus privée des eaux par des lignages, avec versement éventuel de tributs à des chefferies (cas de Togguere Kumbe), à une organisation collective des pêches dirigée par les chefferies avec certains droits délégués à des lignages (cas de Jonjori ou de Wuro Ardo). On n'a pas ici l'espace pour développer ces différences.

[21]Concernant, selon le lieu, les affaires sanitaires, les activités culturelles et sportives, l'éducation, les affaires économiques et financières, les affaires domaniales… avec quelquefois une commission spécifique pour les litiges.

[22]Variables selon les communes, et ayant occasionné quelquefois de fortes tensions dans les conseils communaux, ainsi que des rejets successifs des recettes prévisionnelles par les tutelles.

le fonctionnement réel des commissions, conseils de pêche et taxations refléta logiquement, selon le lieu, l'état et l'équilibre des forces sociales en présence.

Concernant l'élevage, le problème se posait en partie de la même façon (perceptions respectives d'une taxe communale et du *conngi* des Jowro), en partie différemment. Les Jowro perçoivent en effet leur rente à l'occasion de l'entrée de troupeaux étrangers sur « leurs » herbes. On discutait, courant 2000, la question de savoir où et à qui les troupeaux paieraient une taxe communale : dans chaque commune traversée (solution qui ne paraissait guère vraisemblable, certains troupeaux en traversant cinq ou six), dans la commune où ils traversaient le fleuve au retour de transhumance, dans leur propre commune à leur retour ? Des tensions eurent lieu entre des communes contiguës dont l'une avait perçu ou tenté de percevoir des taxes sur des troupeaux relevant de l'autre. Là aussi, les tutelles intervinrent pour calmer le jeu. En 2001, le problème fut provisoirement réglé par la décision étatique de faire bénéficier exclusivement le CO-CAN (Comité d'organisation de la coupe d'Afrique des Nations) des taxes concernant les troupeaux (comme le remarquait aigrement un informateur : « nous n'avons pas ce qui nous appartient, le Mali a mis ses pieds dedans »). Malgré cela, des tensions de même type se produisirent, certaines communes voulant « gonfler » leur budget pour l'honneur. Un consensus restreint semble se dessiner en faveur de la perception de la taxe par les communes d'origine des troupeaux à leur retour. Mais certains acteurs se raidissent, estimant qu'il n'est pas normal que des éleveurs « viennent bénéficier de nos biens naturels et aller faire profiter leur commune de la richesse qui en naît ». On a là affaire à un argument conjuguant une logique « traditionnelle » de la rente et une logique plus moderne de l'articulation intercommunale. Les mêmes avancent également un argument où la commune est cette fois plutôt assimilée à une unité (administrative ou politique ?) de pouvoir : « si les étrangers ont des problèmes sur notre territoire, c'est le pouvoir (*laamu*) de la commune qui devra les régler, pour cela ils doivent être reconnus par la commune et pour être reconnus, ils doivent payer ».

Quelques interrogations

Nos communes, à l'exception peut-être de Tenenkou, ont peu investi dans des activités de développement. La principale raison en est sans doute l'enclavement. Mais certains échecs proviennent des querelles sociales et souvent foncières. Dans cette zone où, s'il y a des espaces non exploités, il n'y a pas d'espace non approprié, on retrouve toujours à l'occasion de toute innovation le problème fondamental, selon l'expression d'un informateur, de savoir « qui est qui et quoi appartient à qui », deux problèmes qui bien sûr localement n'en font qu'un. Et de jeunes maires de bonne volonté se sont plaints d'avoir été mobilisés et minés de façon permanente depuis deux ans par l'interminable règlement de mini-conflits.

La refonte des systèmes de pouvoir et d'autorité prend plusieurs directions simultanées, dans les mêmes communes ou selon les communes. On a vu plus haut que celles-ci s'indépendantisaient partiellement par rapport à l'administration territoriale d'une part, par rapport aux factions politiques régionales d'autre part, et entreprenaient de se réapproprier partiellement les forces sociales présentes (et notamment, les responsables traditionnels des territoires). Peut-on voir là une avancée d'une conscience communale démocratique ? Les problèmes sont complexes. Lorsque les maires veulent avoir seuls le contact direct avec la population et en exclure les DG, on a virtuellement affaire à une tentative symbolique de se substituer à l'État, en même temps inspirée d'un modèle précolonial (le « pouvoir sur les gens » ne se partage pas), tentative qui culmine dans la demande de mise à disposition des mairies des services sensibles (gendarmerie, eaux et forêts). Lorsque les propriétaires traditionnels veulent avoir seuls le contact direct avec « leurs » étrangers et négocier ensuite avec la commune, on a également affaire à une tentative symbolique de leur part de situer la commune là où était auparavant l'État, c'est-à-dire en un lieu de perception tributaire qui n'empiète pas sur leur gestion du territoire. Inversement, quand des instances communales refusent cette place pour exiger l'autonomie dans la perception des taxes, selon la façon dont la

chose est faite (voir *supra*), on peut avoir affaire à une exigence proprement communale mais aussi à la tentation de devenir les nouveaux « propriétaires » traditionnels des territoires, et la même ambiguïté caractérise les tractations intercommunales au sujet des taxes sur les troupeaux. Lorsque les maires s'emparent – parfois pour atténuer des tensions internes – des intérêts territoriaux d'une partie de leurs administrés et entreprennent de les faire valoir au nom des droits précoloniaux ou coloniaux de la chefferie précoloniale géographiquement « reconstituée » par la commune, ils se glissent dans la peau des anciens impériaux – dont ils reproduisent parfois l'autocratie – sans mesurer toujours les dangers de la chose. Plusieurs modèles (le pouvoir des anciens chefs précoloniaux ou de canton et le pouvoir des « commandants » sur les hommes ; le pouvoir des « traditionnels » sur les biens ; le pouvoir des politiques de l'ancien régime sur les hommes et les biens) hantent les esprits et plusieurs stratégies se croisent. Dans la philosophie de la décentralisation, inspirée par le N'ko[23], l'État a défini les communes parfois comme des unités précoloniales, parfois comme des « lignages », avec ce point commun dans les deux cas de les penser comme des réalités iréniques prêtes à collaborer avec un État ayant lui-même renoncé au modèle colonial autoritaire. Dans la réalité, le processus a resoulevé localement le problème du partage du pouvoir (sur les hommes et sur les biens), dans un affolement historiquement décontextualisé des paradigmes liés à différentes époques et à diverses institutions. Les réinterprétations du pouvoir effectuées aux différents niveaux sont, on l'a vu, concurrentes entre elles et symétriques et concurrentes à celle de l'État, puisqu'elles reposent à leur niveau propre la question du pouvoir et des communautés, de la nature du pouvoir sur telles communautés. Cette remarque n'est pas nécessairement pessimiste : c'est un travail social de réinterprétation qui s'opère, dans le rapport de force comme tout travail social. Mais mieux vaut sans doute avoir conscience des ambiguïtés sémantiques – et politiques – qu'il porte.

[23]Cf. Amselle, dans cet ouvrage.

Bibliographie

Bako-Arifari N., Laurent P. J. (eds), 1998 – Les dimensions sociales et économiques du développement local et la décentralisation en Afrique au sud du Sahara. *Bull de l'Apad*,. (15), LIT.

Béridogo B., 1997 – « Processus de décentralisation au Mali et couches sociales marginalisées ». *In* Kassibo B. (éd.) : *La décentralisation au Mali : état des lieux*, Apad (14), LIT : 21-34.

Fay C., 1994 – « Systèmes de production et d'activités : le Maasina ». *In* Quensière J. (éd.) : *La pêche dans le delta central du Niger*, *approche pluridisciplinaire d'un système de production halieutique,* Paris, IER-Orstom-Karthala : 363-383.

Fay C., 1995 a – « La démocratie au Mali ou le pouvoir en pâture ». *In* Schmitz J., Gruénais M. E. (eds) : *La démocratie déclinée*, Cahiers d'études africaines*,* XXXV(1), 137 : 19-55.

Fay C., 1995 b – « Car nous ne faisons qu'un. Identités, équivalences, homologies au Maasina (Mali) ». *In* : *Identités et appartenances dans les sociétés sahéliennes*, Cahiers des sciences humaines (Orstom), 31 (2) : 427-456.

Koné Y. F., Fay C., Amselle J.-L. *et al*., 2002 – *Pouvoirs locaux, pouvoir d'État, démocratie et décentralisation au Mali.* Rapport final, reprogr., ISH-EHESS-MAE, 423 p.

Mission de décentralisation, 1998 – *Décentralisation et réformes institutionnelles au Mali, cadre d'une nouvelle dynamique de démocratisation et de développement.* Bamako.

Otayek R., 1999 – « La démocratie entre mobilisations identitaires et besoin d'État : y-a-t-il une “exception” africaine ». *In* Otayek R. (éd.) : *Afrique : les identités contre la démocratie ?,* Autrepart (Cahiers des sciences humaines), IRD-L'aube, 10 : 5-22.

Les logiques d’État face aux hiérarchies, pouvoirs et territoires locaux (Mali)

Le vestibule et/ou l'urne

Quelles légitimités pour l'exercice du pouvoir communal ?

Yaouaga Félix Koné
Anthropologue

La décentralisation a instauré un système administratif caractérisé par un partage du pouvoir entre plusieurs niveaux d'autorité. Pour ce faire, « l'État transfère quelques blocs de compétences et de moyens à des collectivités locales (de base et intermédiaires) dans des domaines précis. Il rend en même temps ces collectivités, placées sous la direction d'élus locaux, plus autonomes et responsables de leurs actes » (Diallo Toumani Djimé, *le Démocrate*, édition spéciale, juillet 1995 : 13).

Pour que cette réforme soit la plus proche possible des aspirations des Maliens, les responsables politiques de l'époque ont œuvré activement pour que la décentralisation présente une configuration qui ne soit pas uniquement l'aboutissement d'un processus autoritaire d'inspiration technique. Tous les acteurs sociaux maliens devaient pouvoir se reconnaître dans ce nouveau projet de société. Le processus devait permettre de gérer une situation socio-politique complexe liée à une multitude d'exigences (notamment, celles du nouvel ordre international) et de crises (dysfonctionnement des appareils d'État, liés entre autres à l'ajustement structurel, contestations populaires).

Dans le but d'obtenir une participation du plus grand nombre à la réalisation de cette nouvelle réforme administrative, une des préoccupations majeures de la Mission de décentralisation a été de construire ou « reconstruire des espaces socialement définis » (Centre tricontinental (Cetri), 1997 : 11) et pertinents sur des bases démocratiques (Kassibo, 1997 ; Koné *et al.*, 2002). Les paramètres évoqués (participation, base démocratique) exigeaient

en effet l'institutionnalisation effective et représentative de la dimension locale dans toute sa diversité, ce par la mise en œuvre de regroupements appropriés dus au libre choix des femmes et des hommes qui devaient gérer les affaires de la collectivité.

Or, les nombreuses contradictions et divergences d'intérêts, qui traversent toutes les communautés maliennes, n'ont pas manqué d'informer les regroupements réalisés et les choix opérés, avec plus ou moins de bonheur, sur une base de négociations houleuses, dans un contexte de confrontation et d'affrontement de légitimités multiples que la réforme n'a pas manqué de provoquer. Maintenant que les communes ont été créées, quelles configurations socio-politiques et économiques présentent-elles et de quelles légitimités les maires et les conseillers municipaux se prévalent-ils ? On s'attachera ici à répondre à ces deux questions, sur la base d'enquêtes de terrains effectuées dans le Cercle de Sikasso (troisième région administrative du Mali), principalement dans l'ancien arrondissement de Niéna.

La constitution des communes : théories et pratiques

La constitution des communes a été l'un des moments les plus houleux du processus de décentralisation et a mis à jour l'extrême sensibilité dont il était est chargé. Le découpage territorial a occasionné des divergences de points de vue s'exprimant dans des manifestations d'humeur, des rappels historiques, des remises en cause de certitudes établies… La mise en place des communes est apparue, à plusieurs égards, comme le véritable test de pratique de la démocratie à la base. Des dynamiques politiques souvent conflictuelles se sont illustrées dans la mise en œuvre de stratégies spécifiques déployées par les divers acteurs pour le contrôle du pouvoir. C'est qu'en effet, la constitution effective des communes n'a pas procédé que des considérations théoriques constituées par l'ensemble des

critères de découpage, mais aussi et souvent surtout des considérations locales construites à partir des réalités des lieux.

Les critères de découpage ont servi à animer les débats lors des phases de sensibilisation pour la mise en œuvre de la décentralisation. La loi n° 95-034, portant code des collectivités territoriales en république du Mali énonce, sans entrer dans leur détail, les aspects fondamentaux devant orienter la constitution d'une commune en son article 3 : « L'érection en commune doit remplir, avant toute considération, le critère fondamental de l'adéquation du cadre territorial et humain concerné qui se traduit par la réunion de certaines conditions dont la volonté de vivre ensemble, l'existence de liens de solidarité et la viabilité économique ». Les piliers centraux de l'édifice de la décentralisation ont donc été les liens de solidarité et la viabilité économique.

Une re-dynamisation problématique des liens de solidarité anciens

Les messages de sensibilisation évoquant les futures communes ont implicitement renvoyé à diverses entités socio-politiques précoloniales, ce de façon souvent mal maîtrisée. Dans les messages de sensibilisation, dans les zones où domine la culture bambara, la commune était par exemple désignée par le terme de *mara***,** qui procède étymologiquement de l'idée de « garder », « d'avoir en garde », et s'applique à toute unité territorialisée placée sous une autorité commune (le pouvoir d'une chefferie guerrière, par exemple). Mais une certaine lecture des critères étatiques (principalement leur insistance sur les liens de solidarité) pouvait plutôt rapprocher la commune, dans les esprits, d'une autre entité nommée localement *kafo*.

Insistons sur le rapport entre ces deux notions. La notion de *kafo* (étymologiquement un « rassemblement » ou un « regroupement ») précolonial désignait une unité politique et territoriale plurivillageoise placée sous la chefferie d'un lignage dominant *et assimilateur*. Historiquement, un *kafo* se construisait par l'essaimage du lignage dominant qui formait progressivement une unité territoriale plurivillageoise à laquelle s'intégraient d'autres lignages ou villages dominés ou « protégés ». Mais, procédant à l'origine de l'expansion du lignage dominant, le *kafo* se pensait par extension comme une unité consan-

guine, de façon donc partiellement réelle et partiellement fictive. La relation entre les deux notions est donc complexe : du point de vue de la soumission à un pouvoir commun, un *kafo* peut se penser comme *mara*, mais un *mara* (une chefferie guerrière d'ordre supérieur) peut contenir plusieurs *kafo*, ce dernier terme insistant seul sur l'ordre de la consanguinité (encore une fois semi-fictive). Or, l'importance des *liens de solidarité* dans la constitution des communes a été, on l'a dit, particulièrement soulignée au cours des opérations de sensibilisation « *mara ye aw yèrè dama ka ko ye, aw b'a ka mèèri ta aw ni nyogon cè* » (« dans la commune – ici nommée *mara* – vous serez entre vous et vous choisirez l'un d'entre vous pour être maire »). L'entreprise visait donc ici explicitement à capitaliser sous forme communale des liens et des habitudes de vivre ensemble qui ne pouvaient qu'évoquer dans le contexte la consanguinité de *kafo*.

Ces ambiguïtés ont donc orienté les débats, même si, pour une multitude de raisons, les *kafo* ou d'autres entités socio-politiques locales n'ont pu être actualisés en communes, les concertations intra et intervillageoises ayant révélé des divergences et suscité des fissures, dont les principales ont procédé, selon le cas, d'oppositions de différents niveaux, et parfois de l'interférence entre ces niveaux différents :

– entre villages d'un même secteur de développement[1] : Tofola et Diambougou illustrent éloquemment un cas de figure d'opposition

---

[1]Dans l'ancien organigramme administratif, les cercles (actuelles préfectures) étaient divisés en arrondissements et les arrondissements comptaient plusieurs secteurs de développement, chacun regroupant un certain nombre de villages qui (encadrés, dans notre zone, par un agent de la Compagnie malienne des textiles) devaient œuvrer en commun pour leur promotion dans trois domaines jugés prioritaires pour le bien-être individuel et collectif. Ces domaines sont :
– l'agriculture par un transfert de connaissance animé par un agent de la CMDT ;
– la santé, par la construction d'une maternité qui prend en charge les soins de santé primaires et les prestations de soins de prévention telle que la nivaquinisation ;
– l'éducation par la création d'écoles.
Les secteurs de développement seront plus tard des sièges de centre d'état civil qui se chargeront de l'enregistrement des naissances et des décès qui surviennent dans les villages du secteur. Les villages d'un secteur de développement participent à la construction et à la maintenance des infrastructures nécessaires au fonctionnement des services sus-mentionnés. Généralement, leur contribution consistait en investissements humains (transport de sable, de pierres, confection de briques et autres mains-d'œuvre diverses) sous forme de travail collectif non rémunéré.

irréductible entre deux villages. En effet, au cours des concertations intervillageoises, les populations du Secteur de développement de Tofola étaient tombées d’accord pour former une commune. Cependant, le chef-lieu proposé était Diambougou (un village ordinaire sans infrastructure) et non pas, comme on aurait pu s’y attendre, Tofola (ancien chef-lieu de canton et chef-lieu de secteur de développement pourvu d’une école et d’un centre de santé). Il faut pour comprendre cela donner quelques informations historiques. Dans l’arrondissement de Niena existait un grand *kafo* dit Ganadougou, dirigé par l’aîné (qui est nommé le *centigi*, l’héritier) du lignage dominant. Les membres de ce lignage sont répartis entre de multiples villages. La chefferie a donc historiquement tourné entre plusieurs villages : à un moment de la période coloniale, le *centigi* se trouvait à Tofola, qui fut donc chef-lieu de canton colonial, puis de secteur de développement. Mais au moment des découpages communaux, le *centigi* se trouvait être à Diambougou, qui devenait ainsi un village hiérarchiquement supérieur ne pouvant être minorisé dans le cadre communal. Le résultat fut que Tofola, ne pouvant exprimer explicitement son opposition au choix de Diambougou comme chef-lieu, entreprit, par des contacts avec l’administration, de compromettre la constitution du secteur en commune et se rallia finalement à la commune voisine de Niena ;

– entre quartiers d’un même village : à Katon (cercle de Kadiolo), les quartiers ont longtemps été opposés, quant au choix de la commune (Diou ou Dioumaténé) à laquelle il fallait se rattacher. En effet, les négociateurs, au nom de chaque commune, avaient semé des dissensions, en entreprenant de rallier à leur cause les quartiers avec lesquels ils avaient des relations sociales privilégiées. Après de longs débats houleux intravillageois, le village tout entier se rallia en fin de compte à la commune de Dioumaténé ;

– entre des chefs de villages et des villageois (à Chokoro dans la commune de Wateni, à Yétébougou dans la commune de N’Tjikouna – cercle de Sikasso) : les villageois, qui entendaient former une commune avec d’autres villages appartenant au même arrondissement et au même secteur de développement s’opposèrent à leur chef de village qui voulait les rallier à une autre commune.

La constitution des communes a révélé qu’il n’y avait pas toujours un consensus entre villages ayant partagé, à un moment donné, une

histoire commune. Des divergences sont apparues aussi au sein d'un même village autour de la question. Ces désaccords sont la résultante d'interprétations différentes de la notion de décentralisation traduite en *bamanakan (*langue bambara*)* par *mara ka segi so* (retour du pouvoir à la maison). Certains acteurs politiques locaux souhaitaient ardemment qu'espace lignager (*kafo*) et espace communal (défini comme *mara)* soient une seule et même chose, d'autres tenaient à les distinguer. Ces interprétations reflètent évidemment des intérêts précis.

Les premiers sont les ayants droit d'anciennes entités sociopolitiques et exigeaient, au nom de leurs prérogatives, d'être au centre des nouvelles collectivités territoriales en voie de création, quand bien même ils n'étaient pas éligibles à ce statut. À toutes les rencontres, ils tenaient des propos du type : « *an tè fara mògò kan dinyen na* » (jamais nous ne serons un complément d'effectif à l'occasion des regroupements). Ils voulaient signifier ainsi qu'ils ne peuvent être autre chose qu'un centre de décision, car un vestibule majeur[2] ne saurait dépendre d'un vestibule mineur ni se rallier à lui. Leur position rigide procédait donc d'un sentiment de prééminence sociale :

– de villages « pères » face à des villages « fils » qui en sont issus, même si ces derniers prétendent s'ériger en chefs-lieux de commune ;

– de villages autochtones face à des villages allochtones érigés en chefs-lieux de commune ;

– de villages nobles face à des villages d'anciens captifs ;

– de villages « d'hommes de pouvoir » (descendants des anciennes forces guerrières dominantes) face à des villages « d'hommes de la terre » (d'agriculteurs).

---

[2]Le « vestibule » (*bulo*) est dans une concession ou un village la pièce d'accès où trône l'aîné responsable. Au niveau des *kafo* comme au niveau des villages ou des concessions, la prééminence du fondateur se reflète dans celle de son vestibule. Lorsque des descendants ou des dépendants des fondateurs prennent leur autonomie (essaimage ou indépendantisation) et fondent donc leurs propres vestibules, ceux-ci auront le statut de vestibules mineurs (*buloncini*) en regard du vestibule majeur (*bulonba*) du fondateur. La hiérarchie des vestibules exprime donc, à différents niveaux, celle des groupes sociaux (concessions, villages ou *kafo*).

Dans ces différents cas, les premiers acteurs, qui résident dans un site de vestibule majeur, se considèrent comme ayants droit tout désignés pour exercer le pouvoir politique, lorsqu'ils sont en face des seconds. Aussi, à force de répéter à qui veut bien l'entendre « *an tè fara mògò kan, mògò de be fara an kan* » (nous n'irons vers personne, ce sont les autres qui viendront à nous), ils finissent par se retrouver seuls (le village de Tiéré dans le cercle de Koutiala), ou sont rattachés arbitrairement à une commune quelconque (Fougani et Kalaban dans la commune de Tinkolé dans le cercle de Dioïla).

Il va de soi qu'à l'opposé, certains acteurs situés historiquement dans une position subalterne refusent la superposition entre *kafo* et *mara* qui contrarierait leur désir d'apparaître sur la scène moderne des pouvoirs. Pour eux, la consanguinité ou la parenté réelle ou fictive ne doit en aucun cas servir à la reproduction d'un ordre ancien précisément caractérisé par leur mise en dépendance.

On peut donc aisément constater l'insuffisance et les ambiguïtés de l'appel fait par la décentralisation à « vivre ensemble et solidairement », quand bien même des liens sociaux plus ou moins anciens sont avérés. Ces liens, pertinents dans certains contextes, et qui pouvaient par exemple être à la base de solidarités réelles dans le cadre d'actions de développement, n'en évoquent pas moins un background historique fait de dépendances et de hiérarchies et ne sont donc pas toujours efficaces pour permettre des regroupements d'inspiration démocratique qui renvoient eux-mêmes à des ordres implicitement hiérarchiques (choix du chef-lieu, du maire, etc.). Dans la logique des hiérarchies de vestibules, ils sont actuellement perçus et vécus comme vecteurs de dépendance par les uns et vecteurs de domination par les autres.

À l'époque des opérations de sensibilisation et d'explication de la décentralisation, un des souhaits explicites affichés par les plus hautes instances au niveau de l'État était que la volonté de chacun soit faite. Aussi, dans la région de Sikasso, les autorités administratives ont-elles jugé plus sage de laisser chacun vivre l'expérience de son libre choix, quel qu'il soit. C'était aussi une manière de permettre à chacun d'assouvir sa soif de liberté exprimée tout au long des dramatiques journées de mars 1991 et dont l'issue a été fatale à la Deuxième République.

Une viabilité économique reléguée au second plan

La viabilité économique constituait un autre critère de regroupement particulièrement important. Sans cet acquis, aucune commune ne peut soutenir ses dépenses de fonctionnement et d'investissement. Elle se pose en termes de ressources économiques et de poids démographique. Les techniciens estimaient « un seuil minimal de 10 000 habitants (l'équivalent de 15 villages) intuitivement nécessaire pour permettre une base démographique minimale viable à même d'envisager des actions de développement économique et social sur le territoire de la commune ». Cette estimation, bien qu'émise à titre indicatif, est basée sur des calculs qui, si sommaires soient-ils, tiennent compte des réalités locales. Si les critères avaient été appliqués dans leur intégralité, on aurait abouti à la création de 572 communes rurales. Cela n'ayant pas été possible, la loi n° 96-059 du 4 novembre 1996 portant création des communes érigeait 682 Collectivités territoriales en communes. Excepté Tombouctou (- 42) et Gao/Kidal (- 14) qui ont enregistré moins de communes créées que prévues, les autres régions (Sikasso, Kayes, Ségou, Koulikoro et Mopti) ont développé la tendance contraire.

Dans le cas spécifique de notre zone d'enquête, l'ancien arrondissement de Niéna (cercle de Sikasso), après dix mois environ de sensibilisation, les discussions intra et intervillageoises ont abouti à 8 propositions de communes (chaque secteur de développement souhaitait être érigé en commune). Suite à de nombreuses négociations, les efforts de conciliation ont permis d'aboutir à la création de 5 communes. Parmi ces communes, la commission de découpage estima que seule la commune de Niéna (composée de 44 villages avec une population de 27 699 habitants) était viable. Les autres, c'est-à-dire la commune de Waténi (10 villages et 4 833 habitants), la commune de N'Tjikouna (5 villages et 3 024 habitants), la commune de Zaniena (10 villages et 6 272 habitants) et la commune de Miniko (6 villages et 3 079 habitants), formant autant de micro-communes, étaient non viables en regard des critères de population, et de viabilité économique d'abord estimés décisifs. Pourtant, ce sont des aspects que les techniciens du découpage ont largement et longuement discutés avec les acteurs sociaux locaux, sans toujours parvenir à

se faire comprendre. L'adhésion ou le refus d'adhésion à telle ou telle commune obéissait en effet à d'autres considérations procédant des réalités locales passées et présentes. Face à l'argumentation des animateurs des opérations de sensibilisation, les représentants des populations de Miniko et de N'Tjikouna ont opposé des arguments défiant apparemment toute rationalité. Ils ont manifesté avec vigueur une volonté inébranlable d'être érigés en commune malgré la non-viabilité objective de celle-ci, se sont catégoriquement opposés à toute idée de regroupement plus large, surtout s'ils n'étaient pas assurés d'être le futur centre de décision. Les regroupements qu'on leur proposait relevaient dans leurs esprits d'alliances contre nature où ils se seraient mis dans une position de dépendance politique humiliante, reproduisant de plus une séquence douloureuse de leur histoire récente. Par conséquent, « plutôt la mort que la honte » (*sa ka fisa malo ye*). Libre choix certes, mais choix peut-être objectivement suicidaire.

Les mêmes logiques s'illustrent à un second niveau dans les communes de N'Tjikouna et de Miniko : il s'agit de deux secteurs de développement qui s'étaient d'abord mis d'accord pour former une seule commune, mais le choix du chef-lieu de la commune a été l'objet d'un désaccord total. Les porte-parole de chaque secteur disaient : « *an tè fara mògò wèrè kan* » (nous ne serons ajoutés à personne d'autre). Faute d'accord et malgré toutes les mises en garde, chaque secteur a lutté et réussi à se faire ériger en commune.

La commune de N'Tjikouna, qui compte cinq villages[3] et abrite moins de 4 000 habitants, doit son statut de collectivité territoriale à la volonté inébranlable du chef de village de N'Tjikouna. Celui-ci, dont le nom patronymique est Sangare, est doté d'une forte personnalité. Il en a donc profité pour dicter sa volonté à ses homologues des villages voisins. À l'occasion des différentes consultations, ces derniers ont invariablement déclaré être du même avis et par conséquent du même « côté » que lui.

Les hiérarchies qui ont interféré avec le processus communal sur fond d'histoire du peuplement ont parfois aussi présenté une variable ethnique. Miniko, qui est le chef-lieu de la commune qui

[3] N'Tjikouna, N'Golola, Diamabougou, Diéssoni et Yétébougou.

porte son nom, est un village bambara. L'opposition, entre les Diallo (descendants des fondateurs du *ganadugu)* et les Bambara, a fait obstacle à toute fusion avec Niéna. Constituant donc désormais une enclave bambara dans un espace socio-politique peul, la commune de Miniko compte 6 villages qui sont Miniko-Soba, Miniko-Sokala, Badiana, Waranabougou, Sadougou, Sanakoro et Moussobougou. Sa population est inférieure à 5 000 habitants. La création de cette commune a donc répondu à un fort besoin d'expression d'une identité et d'une autonomie bambara : l'hégémonie des Diallo leur interdisant, dans le passé, toute possibilité d'accès au pouvoir, la décentralisation se présentait comme opportunité d'auto-administration. « *an ye fanga sòrò tuguni* » (nous avons retrouvé le pouvoir encore), disaient les leaders. Aussi, déclaraient-ils, au nom de ceux qu'ils représentaient, être prêts à tout assumer pour conquérir et conserver le nouveau pouvoir qui s'annonçait, quel qu'en soit le prix. À un membre du groupe chargé de la sensibilisation qui, évoquant la viabilité économique, leur demandait si un âne peut supporter le même poids de charge qu'un chameau, leurs représentants ont répondu « même si nous sommes moutons nous nous apprêtons à prendre les charges du chameau, car nous avons la conviction et la volonté de nous prendre en charge ».

L'appel à la viabilité économique, comme l'appel aux solidarités traditionnelles, s'est donc heurté à des logiques locales complexes. La prolifération des micro-communes, dans le cercle de Sikasso, illustre soit des cas d'impossible dynamisation des liens de solidarité anciens, soit des situations de non-respect du critère de viabilité économique. Les espaces socio-politiques anciens ou plutôt antérieurs ont rarement pu se re-créer intégralement, territorialement et humainement parlant. *Kafo*, canton, Secteur de développement, arrondissement ont échoué dans leur tentative de re-création. Là où l'on s'attendait à voir une entente se réaliser, des dissensions sont apparues lorsqu'il s'est agi du choix du chef-lieu de commune ou du maire. Plus le processus de décentralisation avançait, plus des oppositions apparaissaient, surtout autour du choix du chef-lieu de commune, entre villages qui s'étaient engagés à se regrouper. Divergences de points de vue et d'interprétation des principes de la décentralisation, évocation de sentiment de prééminence sociale ana-

chronique, expression de *fadenya*[4] inappropriée ont opposé divers acteurs locaux et hypothéqué des regroupements qui auraient pu être pertinents. La raison fondamentale de ces dysfonctionnements est, on l'a vu, que le processus de mise en œuvre de la décentralisation a donné lieu à une bataille généralisée entre vestibules.

Le parcours du conseiller municipal en quête de légitimités

Vestibules et partis politiques

Le vestibule aussi bien que la mairie sont deux lieux d'exercice du pouvoir. Le premier a une légitimité traditionnelle, le second est un mode d'administration moderne. La décentralisation ayant créé des mairies à proximité des vestibules, leur coexistence comportait des risques de confrontation et d'affrontement. L'annonce de l'élection d'un maire sous l'autorité duquel seront placées les autorités traditionnelles a fait naître des inquiétudes. En effet, les communes seront dirigées par des conseils élus, comme énoncé dans l'article 4 de la loi n° 95-034 ainsi qu'il suit : « dans chaque commune est institué un conseil communal composé de membres élus par des citoyens résidant dans la commune ». Il s'agit en fait de gouverner les hommes et de gérer les choses autrement.

Un des principes fondamentaux de la décentralisation est d'offrir la possibilité de donner la gestion des affaires locales à des femmes et des hommes choisis par les populations de la commune. Ceci renvoie au contenu du code électoral en matière d'éligibilité et d'inéligibilité. Qui peut donc prétendre à la gestion des affaires locales et selon quelles légitimités ? La composition des listes de candidatures aux postes de conseillers municipaux et le choix des maires révèlent

[4]Compétition structurelle entre consanguins.

les contextes socio-politiques dans lesquels les sélections ont été opérées et les influences qui ont déterminé ces discriminations. Puisqu'il était dit que le maire serait une personne du « cru », alors les tenants des autorités traditionnelles ont développé des stratégies d'appropriation de ce nouveau pôle de pouvoir.

Le plus souvent, les chefs de village (les détenteurs de vestibules majeurs) ont commencé par investir les partis politiques, en plaçant les hommes de leur choix aux postes de décision. Dès lors, il n'est plus rare de rencontrer dans un village *un paysage politique multipartiste mais monopolisé de fait par les lignages régnants*. On y rencontre le cas de figure assez fréquent où le fils du chef de village est secrétaire général d'un parti, son neveu président d'un autre, un de ses beaux-fils trésorier d'un troisième. L'implantation même des partis est conditionnée par ces compromis. Ce faisant, les autorités traditionnelles cherchent à réunir les conditions pour être présentes, dans tous les cas de figures, dans les instances dirigeantes de la vie politique locale de type moderne. On est tenté de dire que chaque fois qu'un nouvel espace de pouvoir s'ouvre, il est aussitôt investi par ceux qui prétendent avoir l'expérience du pouvoir « ceux qui sont nés dans le pouvoir » (*minuw wolola fanga konon*).

Lignages et conseils communaux

Un code de conduite implicite, en deux points, à observer pendant les élections municipales, semble avoir guidé, de manière plus ou moins décisive, les choix des candidats, la préséance sur les listes de candidatures dans les communes étudiées.

Premièrement, puisque la décentralisation a été définie comme le « retour du pouvoir à la maison », le conseil municipal doit être composé, en majorité, de *so denw* (enfant de la maison). Le principal mot d'ordre à l'occasion des élections dans la commune de Niéna a été : « faites très attention aux hommes que vous allez choisir, car l'histoire des communes, c'est l'histoire de la terre. Si jamais vous donnez le pouvoir à quelqu'un qui n'est pas un de nous, nous n'aurons plus jamais rien quand il va s'agir du problème domanial ». Dans la commune de Miniko, ce mot d'ordre a connu une application si extrême que cette collectivité a « élu » *un conseil*

municipal lignager. En effet, les autres partis n’ayant pas déposé de listes de candidats, et à défaut de tout autre concurrent, les électeurs qui ont bien voulu aller voter, l’ont fait pour la seule liste présente, à savoir celle du PMDR (Parti malien pour le développement et le renouveau). Or, celle-ci était composée de personnes domiciliées et originaires d’un seul et même village et elles appartiennent toutes, à une exception près au *lignage fondateur* du village.

Cette logique se radicalise dans certains cas où pour être élu et pouvoir siéger au conseil communal (dans la commune de N’Tjikouna, par exemple), il faut avoir l’aval du chef de village avant de présenter sa candidature. Mais, ici comme dans plusieurs autres communes, des tentatives audacieuses de gouverner autrement avec des hommes nouveaux furent manifestées. Dans la commune de N’Tjikouna, des jeunes sans en référer aux autorités traditionnelles constituèrent une liste de candidats au nom d’un parti autre que celui imposé par le pouvoir coutumier. Dans la commune de Minijan, deux listes de candidats (une liste composée d’étrangers et une liste composée d’autochtones) ont été proposées au nom d’un seul et même parti politique, la liste d’autochtones ayant été créée et imposée dans un second temps par les autorités traditionnelles. À N’Tjikouna aussi bien qu’à Minidian, les premiers responsables de ces partis au niveau du village ont été convoqués chez le chef de village pour être sermonnés. Il leur a été reproché leur désinvolture et leur comportement de lèse-majesté. Leur crime a été d’avoir osé établir une liste de candidats sans en référer au chef de village pour les uns et sans qu’y figure un natif du village, pour les autres.

*Dans ce contexte, l’invocation de la démocratie est perçue par les dominants comme argument de ceux qui sont en mal de légitimité***.** Pour ces chefs de village, il y a, d’une part, des citoyens de première classe qu’on ne doit pas ignorer sous prétexte de démocratie et, d’autre part, des citoyens de seconde classe qui ne sont perçus, tout au plus, que comme un complément de ceux qui sont éligibles.

Deuxièmement, le maire doit être, si possible, un *massa si* (une « graine-semence de chef »), autrement dit un descendant de fondateur de vestibule majeur, en application du principe selon lequel seul le chef se fait des soucis pour son village, et que tout ce qui est gestion des hommes et des choses lui revient donc *ipso facto*. C’est ainsi que le maire de la commune de Wateni est le neveu du

chef de village de N'Tjilla, tout comme celui de Miniko ; que celui de Niéna est un descendant des fondateurs du village de Niéna (son père a été maire de la commune urbaine de Sikasso) ; que le maire de N'Tjikouna est le premier conseiller du chef de village de N'Tjikouna.

Élections et cooptations

Les choix des membres des conseils municipaux puis des maires participent de cette logique d'investissement de tous les espaces de pouvoir. Dès lors, ce n'est pas une surprise si le choix du maire a été déterminé soit par l'appartenance au groupe lignager du chef de village, soit par une relation sociale et/ou de parenté suffisamment valorisée. La compétence n'est pas privilégiée, « pourvu qu'il soit un des nôtres » est la règle d'or. Ainsi, dans bon nombre de communes, particulièrement les communes rurales de l'ancien arrondissement de Niéna, les autorités traditionnelles sont fortement impliquées dans la gestion des affaires communales soit directement (certains maires sont des chefs de villages ou des conseillers au chef de village), soit indirectement (fils du chef de village, neveu du chef de village, beau-frère du chef de village). Le maire de la commune de N'Tjikouna était, jusqu'à son élection, le 1er Adjoint du chef de village de N'Tjikouna. Quant à celui de Niéna, il affirme être le choix des vieux parce que, dit-il : « je suis devenu maire par la volonté des vieux du village ». En effet, lorsqu'il s'est agi de proposer quelqu'un au poste de maire, avant même les élections, les vieux se sont réunis, dans le vestibule, avec le chef de village et ses conseillers. Le chef de village a demandé aux conseillers et notables du village de Niéna « qui est-ce qui peut faire un bon maire pour nous ? » Les conseillers ont demandé au chef de village de faire une proposition. " Ce dernier a proposé Ba Minkoro, c'est-à-dire moi Sériba Diallo… Ce jour-là j'étais absent. À mon retour, j'ai été appelé par le chef pour être informé. J'ai dit « alors, je suis prêt à vous servir ». Il a donc été désigné dans le vestibule avant d'être candidat officiel présenté par un parti politique. Dans l'un et l'autre cas, il n'y a certes aucune entorse à la légalité. Toutefois, cela pose des problèmes de citoyenneté, de liberté de choix et d'égalité et même d'identité.

Ces modes de désignation des membres du conseil municipal ont considérablement réduit l'éventail de choix des candidats et annihilé toute possibilité de compétition réellement ouverte.

Comme premiers résultats, ces pratiques ont parfois conduit à la tête des communes des personnes qui sont soit incompétentes, soit contestées. Au nombre des maires incompétents figure celui de N'Tjikouna. Il a le mérite d'être conscient de ses limites et il ne manque pas de le proclamer : « Aujourd'hui, ma vie de maire est difficile. Je suis analphabète, dans les réunions tout se dit en français. Dans ces conditions je suis sourd et muet. Je suis toujours dépendant de quelqu'un. En tant que maire, ce n'est pas une situation agréable ». La contestation la plus virulente va à l'encontre du maire de Miniko, qui se trouve à la tête d'un conseil municipal lignager. Les habitants de la commune lui reprochent d'avoir ruiné l'association villageoise de son village et s'interrogent en conséquence sur ses capacités à gérer correctement une collectivité plus grande.

En second lieu, ces pratiques ont donné lieu à des exclusions statutaires visant des étrangers et des membres de villages sans grand poids socio-politique. On a déjà évoqué l'importance qu'a prise le critère d'autochtonie dans la nouvelle vie politique. L'« étranger », en opposition au *so denw* (l'autochtone, l'« enfant de la maison »), c'est le *duna*, celui qui n'a pas de résidence, de concession qui lui appartienne, même s'il réside depuis longtemps dans le village. Les étrangers ont partout fait les frais de la décentralisation. La *communalité* (ou le degré de citoyenneté dans la commune) du candidat est une donnée avec laquelle tous les partis politiques ont composé. Ceux qui ne l'ont pas compris à temps en ont subi les conséquences. Les chances d'accès au pouvoir communal sont, on l'a vu, inégales, ne dépendent pas de la compétence mais de quelques critères majeurs : autochtonie, position hiérarchique du village ou du lignage d'appartenance. En conséquence, beaucoup de villages au Mali ne se reconnaissent pas dans les conseils municipaux. Plusieurs villages n'ont été ni consultés pour la constitution des listes de candidatures, ni appelés à voter pour un parti quelconque. Ils ont été laissés pour compte. Le cas le plus extrême est celui de la commune de Miniko. Seul un village sur six est représenté au conseil communal. Mieux le conseil communal n'est composé que de personnes appartenant à un même lignage. Devant de pareils cas, il y lieu de se poser des questions sur le sens de la

décentralisation, car la participation citoyenne des populations est fortement hypothéquée.

Les contestations enregistrées dans plusieurs communes du pays sont particulièrement révélatrices de la coexistence conflictuelle et de la rivalité qu'on a décrites entre plusieurs modes de légitimation (entre local et étatique, entre local et local, entre local et lignager) et de l'importance des exclusions effectuées. Elles soulèvent le double problème de la confrontation ou de l'affrontement entre ordre local et ordre d'État d'une part, entre différents ordres locaux de l'autre. Au regard de l'importance et de la diversité des situations des protestations, quels sont les types de capital social qui peuvent légitimer non seulement des « positions électorales » mais aussi et surtout qui peuvent permettre d'exercer, en toute confiance et sérénité, les fonctions liées à des représentativités électives ? Quels gages de légitimité donnent les élections ? Bref, entre les urnes et le vestibule, qu'est-ce qui confère la légitimité efficace ?

Des maires choisis dans ces conditions (cf. *ante*) ont évidemment des liens si étroits avec les tenants du pouvoir traditionnel qu'ils peuvent difficilement agir en toute liberté. En outre, de nombreuses catégories sociales se reconnaissent difficilement en eux, surtout lorsque se posent de surcroît des problèmes de compétence ou de réputation. Leur élection engendre donc des protestations et contestations variées. Non seulement une part importante des populations concernées se plaint, mais aussi des notables influents de la commune (chefs de village) qui estiment ne pas avoir été suffisamment impliqués dans le processus. Cette fronde, qui se traduit par le rejet du bureau communal et la désobéissance civile, n'exprime pas toujours une contestation du pouvoir traditionnel, mais une désapprobation de ceux qu'il a investis de sa légitimité. Le principe n'est pas remis en cause, mais plutôt les modalités de son application. Parallèlement, les conseillers élus dont la candidature n'avait pas été avalisée par les notables traditionnels, par exemple à N'Tjikouna, sont privés de toutes responsabilités au sein du bureau communal. Ils sont traités comme s'ils étaient entrés dans le conseil municipal par effraction. Ces citoyens sans légitimité locale, bien que porteurs de démocratie et jouissant de légitimité d'État, sont perçus comme une menace pour l'ordre ancien.

Pesanteurs et négociations

Le projet de société dont la décentralisation est potentiellement porteuse nécessite donc encore beaucoup d’ajustements. Les autorités traditionnelles ont joué un rôle déterminant dans la configuration des communes. Pour une question de sentiment de prééminence sociale, des regroupements souhaités n’ont pu se réaliser. En vue de restaurer un pouvoir ancien, des confusions sont savamment entretenues, des ouvertures sont obstruées. Sur fond d’une utilisation ambiguë, dans les messages de sensibilisation, de certaines notions locales (*kafo* et *mara*, cf. *ante*), et de leur projection sur des réalités nouvelles, une confusion s’est instaurée entre deux conceptions irréductibles : celle d’un espace socio-politique constitué sur une appartenance lignagère et celle d’une collectivité territoriale constituée sur le principe de la libre adhésion. Dans certaines communes, ces confusions ont donné lieu à un repli sur soi ou à un recentrage sur le « nous ». Les micro-communes sont nées aussi de cette volonté farouche de vouloir rester entre « nous », un « nous » exclusif.

La question alors a été de savoir qui est ce qui fait partie de ce « nous », en quelle qualité et avec quel statut ? Ainsi est posé le problème de l’éligibilité (de fait, sinon de droit) de certains citoyens de la commune, en l’occurrence de ceux qui ne peuvent se réclamer de l’autochtonie et, directement ou indirectement (par parrainage) d’un vestibule majeur. Aujourd’hui, tous les maires des communes qui ont fait l’objet de nos investigations se prévalent de ce type de légitimités, qui ont largement ou bien manipulé ou bien court-circuité toutes les autres, notamment politiques. La plupart des têtes de listes allochtones aux élections communales ont, par exemple, eu la désagréable surprise de constater que des militants de leur parti ont voté contre eux, quand il s’est agi d’élire le maire. Ces militants leur ont préféré un candidat d’un autre parti, avec lequel ils partageaient une même appartenance lignagère et/ou un même *bulonda* (entrée de vestibule). Ils ont simplement appliqué l’interprétation majoritaire qui a été faite localement de la définition de la décentralisation et des communes « que celles-ci seront administrées par un des leurs, alors que jusque-là elles ne l’ont été que par des étrangers ».

Mais la multiplicité des négociations et des réclamations qu’on a évoquée permet un optimisme raisonné. La légitimité que confère les urnes s’adresse au monde extérieur, tandis que celle provenant du vestibule,

et qui fonctionne sur des principes discriminatoires, est à usage interne. Cela veut dire aussi que, pour être opérationnelle, la légitimité que confère un vestibule majeur a besoin d'une reconnaissance minimale par les autres catégories sociales des autres vestibules mineurs de la commune, pour qu'on n'aboutisse pas à des situations de blocage. L'un des acquis majeurs de la décentralisation semble donc être aussi cette nécessité de négociation que vivent les autorités traditionnelles. Sur ce point, la décentralisation aura donc permis à la démocratie de faire un pas.

Bibliographie

AMSELLE J-L., 1988 –
Un État contre l'État : le Keleyadugu. *Cahiers d'Études africaines*, 28 (3-4) n° 111-112 : 463-484.

BIERSCHENK T., OLIVIER DE SARDAN J.-P., 1998 –
Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation. Paris, Karthala, 296 p

BÉRIDOGO B., 1997 –
« Processus de décentralisation au Mali et couches sociales marginalisées ». *In : La décentralisation au Mali : état des lieux*, Bulletin Apad (14) : 21-34.

CENTRE TRICONTINENTAL (CETRI), 1997 –
Éditorial, pouvoirs locaux et décentralisation. Paris, Harmattan : 5-21.

COLL J., 1997 –
« Des dynamiques villageoises au service d'une démocratie décentralisée. Le cas Mali-Sud ». *In : La décentralisation au Mali : état des lieux*, Bulletin Apad (14) : 35-58.

FELIX J. 1996 –
L'élaboration de la politique de décentralisation au Mali. *Bulletin de l'Apad* (11) : 146-163.

KASSIBO B., 1997 –
« La décentralisation au Mali : état des lieux. *In : La décentralisation au Mali : état des lieux*, Bulletin Apad (14) : 1-20.

KONÉ Y. F., 1997 –
« Les micro-communes : expression de logiques locales ». *In : La décentralisation au Mali : état des lieux*, Bulletin Apad (14) : 59-66.

KONÉ Y. F., FAY C., AMSELLE J.-L. *et al.*, 2002 –
Pouvoirs locaux, pouvoir d'État, démocratie et décentralisation au Mali. Rapport final, reprogr., ISH-EHESS-MAE, 423 p.

LEMARCHAND R., 1998 –
La face cachée de la décentralisation, réseaux, clientèle et capital social. *Bulletin Apad* (16) : 9-19.

LAURENT P. J., PEEMANS J.-P., 1998 –
Les dimensions socio-économiques du développement local en Afrique au sud du Sahara : quelles stratégies pour quels acteurs ? *Bulletin Apad* (15).

SAMAKE M., 1988 –
Kafo et pouvoir lignager chez les Bamanan. L'hégémonie gonkorobi dans le Cendugu. *Cahiers d'études africaines*, 28 (3-4) n° 111-112 : 331-354.

Terre, pouvoir et décentralisation au Manden

Seydou Camara
Historien

Introduction

Au Manden, la terre constitue l'objet principal de maintes traditions qui, dans une certaine mesure, ont vocation à justifier les prétentions relatives à l'occupation du sol. Nous sommes dans une société paysanne où la terre, élément important de l'économie, est au cœur des différents processus politiques. La problématique foncière s'exprime ici dans un certain nombre de champs dont les principaux se situent au niveau des litiges fonciers et de l'opposition entre la législation positive et les pratiques coutumières, ainsi que dans l'exploitation des ressources naturelles et dans le phénomène du renouveau institutionnel (la décentralisation) qui a créé de nouveaux pouvoirs.

Dans le droit foncier coutumier, où la terre est un patrimoine collectif, il y a une représentation multidimensionnelle de l'espace, une relation étroite entre pouvoir politique et appropriation de la terre dont la sacralisation est assurée par les mythes. Les distinctions sociales existent selon le statut économique et politique, donc en fonction des liens et du rattachement avec les terres.

Nous entendons montrer, à partir d'une enquête portant sur quatre communes : Bankumana, Mininjan, Karan et Nyagadina, l'existence, dans la société des Mandenka du sud-ouest du Mali, d'un rapport structurel persistant entre la relation à la terre et l'organisation du

pouvoir. La décentralisation devrait permettre aux communautés locales de s'organiser sous la forme de juridictions autonomes ayant le pouvoir d'administrer, de gérer et d'exploiter les ressources locales. Ceci impose d'adopter une démarche pragmatique dans laquelle la légitimité des structures bénéficiaires de cette décentralisation serait reconnue. L'analyse des problèmes liés à la mise en place des communes aide à la compréhension de la réalité foncière dans ses différentes manifestations actuelles, inversement les enjeux fonciers permettent de mieux saisir les dynamiques à l'œuvre dans le processus de décentralisation. Nous privilégions ici la commune de Bankumana emblématique à plus d'un titre des problèmes afférents à la décentralisation dans la région[1].

Configuration socio-historique de la zone

Le Manden s'étend dans la vallée supérieure du Niger au sud-ouest de Bamako. C'est une région de plaines et de plateaux qui comprend tout le cercle de Kangaba, une partie de celui de Kati et qui se prolonge en Guinée.

Héritiers d'un grand empire qui se développa au XIII[e] siècle, les Mandenka (ou Maninka) constituent le groupe ethnique dominant de cette région. Ce peuple revendique le Wagadu comme berceau, d'où une migration l'aurait conduit successivement à Nyani, Krikoroni et le pays de Wandan à partir duquel des chasseurs créeront un peu partout des huttes qui deviendront plus tard des villages.

Le pays a été occupé par des vagues successives de peuplement dominées par des pouvoirs impériaux, imposant leurs découpages porteurs de tensions et de clivages. Les différents pouvoirs se sont éliminés, superposés ou emboîtés tout au long de l'histoire. La popu-

[1]Pour plus de précisions concernant les trois autres communes, cf. KONÉ *et al.*, 2002.

lation se compose d'un certain nombre de clans principaux ayant parfois sous leur contrôle un ou plusieurs villages. Ces clans nobles (Keyita, Kamara, Koné, Dunbuya…) cohabitent avec des étrangers et des groupes minoritaires castés (Kanté, Kuyaté, Jabaté…), leurs serviteurs.

La société mandenka est une société hiérarchisée dont les catégories inférieures (hommes de caste, descendants d'esclaves, femmes, jeunes) sont exclues du pouvoir, que seuls les *hooron* (nobles, hommes libres) sont habilités à exercer. La plus basse couche est constituée par les *jon* (esclaves, captifs) affectés à des tâches multiples (guerre, exploitation de la terre…).

Le foncier fait l'objet de grandes convoitises ; il constitue à la fois l'intérêt et l'instrument du pouvoir. La hiérarchie politique des différents lignages découle de l'ordre de leur arrivée sur le territoire, la hiérarchie des groupes de descendance des différentes branches d'une lignée respecte le plus souvent le principe de séniorité. Toutefois, des exceptions existent comme c'est le cas à Bankumana. En effet, parmi les trois grands lignages Kamara de Bankumana, Farana, bien que considéré comme lignage du benjamin des trois frères (Kolowulen, Sorijan et Faran), détient le monopole de la chefferie. La justification d'un tel renversement des places est qu'au moment de la fondation du village, un membre du lignage cadet avait accepté d'être sacrifié pour la grandeur et la prospérité de Bankumana. La succession suivit un ordre de primogéniture dans la génération des pères, à l'intérieur de ce lignage. Mais de nos jours, ce monopole est contesté par les deux autres lignages qui ne cessent de se coaliser contre Farana. Ainsi, depuis 1992, le village connaît une crise de succession qui n'a trouvé sa solution qu'en 2004.

Le droit sur la terre est un droit d'usufruit qui peut être cédé temporairement. Le terroir villageois est partagé en un certain nombre de lieux-dits (*konkoda*) dont chacun est considéré comme la propriété privilégiée des familles souches.

Dans chaque village, à côté du *dugutigi* (chef de village) proprement dit, existe le *wulatigi* (ou *konkotigi*), le maître de la brousse à qui les chasseurs doivent remettre une partie de la viande de toute bête abattue sur le territoire villageois.

L'occupation est une notion assez complexe qui suppose la volonté de s'établir définitivement en réalisant des constructions stables ;

elle constitue le fondement juridique à la fois de l'ordre foncier et de l'ordre politique.

La première occupation est une appropriation religieuse de la terre par ceux qui, au départ, se sont constitué un patrimoine foncier auquel leur descendance a libre accès et sans condition. Ceux qui sont arrivés plus tard, ont d'abord été accueillis avec hospitalité par ces autochtones qui ont accepté de cohabiter avec eux et leur ont attribué des parcelles dans la mesure où ils ont respecté l'ordre établi. Il s'agit en quelque sorte d'un pacte. Au bout d'un certain temps, le groupe ainsi installé a acquis des droits sur la terre avec possibilité de transmission à ses descendants. Mais la conquête du pouvoir par un groupe étranger aura pour conséquence de faire coexister deux autorités sur le territoire conquis : une autorité traditionnelle et une autorité politique. C'est dire que parfois les fonctions de « maîtres de la terre » sont séparées des fonctions administratives et politiques.

Les limites entre les unités foncières sont constituées par des repères naturels (grandes étendues latéritiques appelées *fuga*, cours d'eau…). Parfois, le repère est un grand arbre ou une rigole.

À travers les récits, le don de la terre suppose une alliance matrimoniale, thème assez fréquent dans les traditions historiques maninka. Au pacte (*sè*), s'ajoute donc l'alliance matrimoniale censée renforcer les liens de coexistence entre les groupes.

La plupart du temps, les modalités de la fixation des limites des terres attribuées aux nouveaux venus sont racontées sous forme d'anecdote : les deux chefs conviennent d'un moment pour marcher l'un vers l'autre et considérer leur lieu de rencontre comme limite de leurs terres. Sans attendre l'heure convenue, le plus rusé d'entre eux prend aussitôt le départ, couvre une grande distance et rencontre l'autre qui, à peine sorti de chez lui, se trouve devant le fait accompli. Selon Rafan Keyita de Karan, « jadis, pour s'approprier un espace, il suffisait de mettre le feu à la brousse et de le faire suivre par un cavalier. Là où le feu s'éteignait, était la limite de vos terres ».

La famille élargie est la base de la structure sociale, dont le lignage et le clan sont les extensions spatiales et temporelles. Elle est à la fois unité d'exploitation, cellule politique, lieu et objet de culte ; elle groupe dans un enclos (*lu*) les descendants d'un ancêtre commun soudés entre eux par des liens de sang et du sol. L'autorité y est

exercée par l'aîné des pères (*fa*) qui est l'administrateur des biens communs de la famille (emblavures, richesses naturelles, bétail et autres biens invisibles).

À côté et au-dessus de l'autorité du « *fa* », il y a l'autorité politico-administrative de la communauté territoriale, à commencer par le village (groupement structuré de parents, d'alliés et « d'étrangers »). Le chef de village (*dugutigi*) arbitre les conflits entre les concessions. Représentant du lignage dominant, il préside aux cultes agraires, aux jugements, aux relations extérieures et à l'organisation des activités collectives (chasse, pêche, réceptions…).

La chefferie présente un caractère essentiellement religieux et agraire. À chaque niveau, on distingue éléments souche et éléments extérieurs (descendance d'alliés par les femmes, d'esclaves ou d'adoptés), ces derniers ne pouvant jamais prétendre à la chefferie du groupe résidentiel auquel ils appartiennent. À un niveau supérieur, lorsque, par essaimage ou par association, plusieurs villages alliés ou apparentés constituent une collectivité territoriale plus vaste, un district (*kafo*), celui-ci est placé sous la direction du village-mère.

Puisqu'elles en découlent en droit, les structures politiques reproduisent en quelque sorte les structures foncières. Les autorités coloniales souhaitaient transformer progressivement les droits fonciers coutumiers en droits de propriété. La même politique a été suivie par le Mali indépendant dont le législateur a fait preuve d'une certaine hostilité à l'égard des droits fonciers traditionnels. Par ailleurs, le domaine foncier de l'État a été étendu grâce à la théorie des terres vacantes et sans maître.

De nos jours, avec la pénétration de l'économie de marché, dans un contexte de mondialisation du capitalisme, l'on assiste de plus en plus à l'éclatement des structures lignagères. La cohésion sociale diminue, l'individu aspire à une certaine autonomie. Les mutations de l'environnement économique vont entraîner des changements au niveau des institutions politiques et de la relation terre-pouvoir. Dans la perspective du développement rural, la modification du statut juridique de la terre est définie comme une priorité pour le Mali et les bailleurs de fonds. Cette modification est censée permettre la réalisation de la valeur d'échange de la terre, la rationalisation de son exploitation et apporter une sécurité foncière favorable aux investissements. Ainsi, la généralisation de la propriété privée par le

biais de la procédure de l'immatriculation est préconisée et appuyée par les agences d'aide internationales. Le phénomène tient aux fondements et à l'idéologie du système juridique occidental ; or le droit occidental est laïc, individualiste et égalitaire. Il contractualise les rapports entre particuliers et ignore les liens de dépendance hiérarchiques et de solidarité communautaires au sein des divers groupes sociaux.

Toutes les composantes de la société actuelle (étrangers, commerçants, fonctionnaires et autres intellectuels) vont se positionner par rapport aux enjeux de la réforme de décentralisation, ce qui va quelque peu bouleverser le jeu politique, comme en témoigne la constitution des quatre communes que nous avons étudiées.

Mise en place des communes

Dès 1995, le processus démarre dans la confusion. La réforme va inspirer, à la fois, crainte, doute, méfiance, optimisme et pessimisme, au sein de la population, face à l'idée de désengagement de l'État et de responsabilisation des acteurs du développement.

Médias et organisations non gouvernementales vont s'impliquer dans la sensibilisation pour amener les populations à adhérer à la réforme. Le découpage communal suscite une forte agitation en rapport avec le mot « décentralisation » traduit par « retour du pouvoir à la maison » (*ka fanka lasake so*). Le terme prête à confusion, ce qui explique pour partie la tendance à la reconstitution des chefferies de canton dont le souvenir est encore vivant.

Le regroupement des villages en une seule commune et le choix du chef-lieu vont être l'occasion de nouvelles alliances, de réaffirmation des anciennes ou de réactualisation des dissidences passées. Le processus n'a pas revêtu la même configuration dans les quatre communes étudiées.

La commune de Mininjan (15 082 habitants) a rencontré peu de difficultés concernant ces deux choix. Kangaba est une ville historique

qui avec sa case sacrée et ses célèbres griots Jabaté de Kela, jouit d'un grand prestige culturel au Manden. Cette localité a été la capitale d'un État qui a su nouer des alliances avec les grandes hégémonies extérieures et a résisté à la pénétration coloniale française aux côtés de Samori Ture. Elle a également été chef-lieu de canton.

Relié à Bamako par le fleuve Niger et un grand axe routier, Kangaba possède des atouts économiques considérables et dispose de toutes les infrastructures nécessaires à un centre important : cycle complet de l'enseignement fondamental, centre de santé, secteur de développement rural, centre d'alphabétisation fonctionnelle, établissement d'enseignement secondaire, centre d'animation pédagogique. L'ensemble de ces facteurs explique pourquoi Kangaba n'a fait l'objet d'aucune contestation lors du découpage notamment dans son choix comme chef-lieu de la commune de Mininjan.

La commune urbaine de Karan est, quant à elle, fruit d'une rivalité entre deux villages pour être reconnue comme chef-lieu. Le village de Kinyeba, ancien chef-lieu de canton, jouissant d'une position centrale fut proposé comme chef-lieu. Karan prétendit alors « qu'on pouvait s'ajouter à lui mais que lui ne s'ajoutait à personne ». Village dynamique, fortement encadré dans le domaine de l'agriculture, de l'élevage et de la santé, autosuffisant en cultures vivrières et très conservateur, Karan resta seul, abandonné par tous les villages voisins qui lui reprochaient sa trop grande fierté et son mépris pour les autres. Grâce à l'appui de l'administration et à l'action de ses ressortissants à Bamako, le village avec ses nombreux hameaux de culture fut érigé en commune urbaine. Kenyeba associé aux autres localités voisines forma une commune rurale dont il fut le chef-lieu.

Le chef-lieu de commune pour la commune de Nyagadina a été revendiqué par deux villages : Dankasa et Nyagadina. Dankasa (3 000 habitants) met en avant le fait d'être le plus ancien village de la commune, ce que contestent les Tarawere de Nyagadina (4 000 habitants) prétendant être les fondateurs du Mugula, réinterprétation de l'histoire rendue possible par le fait que chaque village est propriétaire des terres de son environnement immédiat. Les deux villages furent départagés par le nombre de villages les soutenant. Dankasa perdit la bataille, Nyagadina est maintenant le chef-lieu d'une commune non reconnue par Dankasa. Les relations entre les deux villages demeurent très tendues. Pour Dankasa, reconnaître

Nyagadina c'est accepter d'être esclave d'un étranger qu'on a accueilli volontiers et installé sur ses terres. Nyagadina a interdit à ses habitants de se rendre à la foire hebdomadaire de Dankasa.

À Bankumana, la situation n'était pas moins complexe, néanmoins une solution de compromis fut trouvée. Bankumana (littéralement : « refus de la parole », selon l'étymologie la plus répandue) est le chef-lieu d'une commune de 20 000 habitants composée de quatorze villages. Les Kamara peuplent majoritairement les villages de Bankumana, Tiko, Kolen, Jigidala, où ils sont chefs, et partiellement ceux de Woronina et de Gonsolo. Le Sendugu est leur fief et leur autochtonie est fortement affirmée dans les traditions historiques. Ils doivent leurs terres à leurs droits reconnus de premiers occupants. Là, les attributions foncières et politiques sont confondues en un seul clan (les Kamara sont à la fois chefs de village et maîtres de la terre).

Dans le village de Bankumana, marqué par la présence de trois lignages Kamara issus de Kamajan, à savoir Kolowulena, Sorijana et Farana, pouvant prétendre à l'occupation du sol, l'organisation de la chefferie traduisait dans toute sa complexité les relations foncières entretenues par les trois lignages. Après la destruction de Nyènkèma par le pouvoir toucouleur au XIXe siècle, un certain nombre de familles Kamara, ainsi que quelques familles alliées, vinrent fonder Bankumana à côté des ruines d'un autre village du même nom, abandonnées par les Keyita de Naréna. Bien auparavant, les Kamara avaient été chassés de Bali par ces mêmes Keyita descendants de Nankoman qui revenaient de Kong, avec des fusils inconnus au Manden à l'époque. Les fugitifs s'étaient repliés sur les monts Manden et avaient fondé plusieurs localités.

Il ne s'agissait que d'un retour au bercail car la vallée du Niger avait déjà été occupée par la descendance de Kamajan Kamara et celle de Masa Dan, son frère aîné, bien avant l'arrivée des Keyita. Le pouvoir de Kangaba joua un grand rôle dans la fondation de Bankumana dont il semble même être à l'origine. En effet, dans un conflit qui opposait les Kamara de Bali aux Keyita de Kursalen, Manbi, le roi de Kangaba se porta au secours des Kamara, oncles maternels de son prédécesseur et lança une attaque contre leurs adversaires. Lorsque les troupes revinrent par le fleuve, elles furent interceptées par les jeunes de Kinyeroba qui tuèrent trois des cinq fils du

Mansa et en capturèrent un autre du nom de Degela Kani Makan qui s'y trouvait. Pour se venger, Manbi et son allié Samori détruisirent le village de Kinyeroba et firent exécuter la majeure partie de ses habitants à Kurukanfuga, près de Kaaba. Quelque temps après, les Kamara de Sibi (Gwena, Nyènkena), en quête de terrains de culture, s'adressèrent à Manbi qui leur donna toutes les terres comprises entre Kursalen et Kinyeroba. C'est ainsi qu'auraient été créés les villages de Kolen et Bankumana[2].

Les Kamara étendaient en conséquence leurs cultures jusqu'aux ruines de Kinyeroba et pêchaient dans les marigots de Trakajan et Kokoma. Lorsque, un peu plus tard, quelques rescapés du massacre de Kinyeroba, réfugiés dans les grottes de Woronina revinrent implorer la clémence de Manbi, celui-ci pardonna et autorisa la reconstruction du village. Pour terrains de culture et de pêche, l'allié de Samori leur donna, enlevée aux Kamara, la terre comprise entre Kinyeroba et le marigot Koba au sud de Bankumana. Mais les Kamara conservaient leurs droits de pêche dans Trakajan et Kokoma situés sur ce terrain. Au moment de la décrue, en saison sèche, la date de la pêche était prise d'un commun accord entre les deux villages qui, le jour fixé, se rendaient aux marigots.

La rivalité entre les deux clans Kamara et Keyita ne cessera d'alimenter des conflits fonciers jalonnant l'histoire des rapports entre Bankumana et Kinyeroba. Certains furent particulièrement sanglants.

En voici, à titre d'illustration, quelques cas :

– durant la période coloniale, au début des années 1880 un important conflit oppose Bankumana à Kursalen à propos du droit de pêche dans une rivière. En 1897, plusieurs villages du Manden dépêchent un émissaire auprès du commandant de Cercle de Bamako pour lui signifier leur opposition catégorique à sa décision de prêter à un certain Sanbajè, chef du Safè, les terres disponibles de Nyènkema, village en ruines abandonné par les habitants établis à Bankumana ;

– en 1931, Kinyeroba et Bankumana se tirent dessus à propos de deux cours d'eau ; il y eut sept morts et dix-huit blessés. En effet, comme la date de la pêche était fixée pour les deux villages, en 1931,

[2]Rapport politique n° 44, 1931, subdivision de Bamako.

Bankumana, las d'attendre la décision de Kinyeroba, alla pêcher seul à Trakajan. D'où le vif ressentiment de la population de Kinyeroba qui, ayant appris en avril, par une femme, que Bankumana se préparait pour venir pêcher à Kokoma, s'y rendit en armes et captura quelques cultivateurs ! C'est ainsi que la situation déboucha sur un affrontement[3] ;

– en 1947, Kinyeroba et Bankumana en viennent encore aux armes, il y a des morts. L'administration coloniale condamne les deux villages à payer une amende.

Après l'indépendance, en 1970-1971, des femmes de Bankumana se révoltent contre le chef d'arrondissement de Siby à propos des rizières de la Régie, supposées sans propriétaire, que celui-ci voulait répartir entre les fonctionnaires de sa circonscription. Les meneurs de la révolte seront condamnés à quatre ans et deux ans de prison par la cour d'assises en transport à Bankoumana. On le voit, les rapports entre les deux villages ont une histoire chargée. Néanmoins, le choix de Bankumana comme chef-lieu n'est pas sans raison. Il a été dicté par les nombreux atouts de ce village. Son immense plaine rizicole, sa grande foire hebdomadaire, son complexe scolaire, son centre de santé, sont autant de facteurs qui ont été pris en considération. Depuis l'indépendance, l'ensemble des villages rattachés à la commune entretenaient des relations nombreuses avec Bankumana, gros village de 6 000 habitants.

Malgré tout, ce choix fera l'objet de contestation de la part de deux villages, Kinyeroba et Jigidala, qui souhaitaient, eux aussi, être érigés en communes. Fili Mori Keyita, le chef du village de Kinyeroba se voyait mal sous la domination d'une localité installée sur ses terres et qui, de surcroît, était secouée par une crise de succession qui ne trouvait pas sa solution, comme nous l'avons mentionné plus haut. Il rappela également un problème financier qui sous la Première République avait opposé les deux villages.

Soumis à l'influence d'un de ses ressortissants, Jigidala, bien que village frère de Bankumana, se montrera farouchement opposé à son rattachement à cette commune parce que le secteur qu'il dirigeait et qui comprenait quatre autres villages (Gonsolo, Tema, Misira,

---

[3]Rapport politique n° 44, 1931, subdivision de Bamako.

Nyamèn) constituait déjà un embryon de regroupement susceptible de devenir une commune. Les cinq villages avaient entre eux des liens de solidarité et menaient ensemble beaucoup d'actions de développement. Mais, ils ne remplissaient pas toutes les conditions leur permettant d'accéder au statut de commune.

La situation était semblable au niveau du secteur de Kinyeroba composé également de cinq villages (Tiko, Woronina, Kinyeroba, Nyaganabugu, Madina).

Face à la pression qui s'exerça sur eux, les villages rebelles se rallièrent aux autres dans un premier temps ; ensuite, ils revinrent voir le chef d'arrondissement pour lui dire qu'ils n'étaient toujours pas d'accord. Celui-ci transmit le dossier à la Commission de décentralisation du cercle qui trancha en leur défaveur, donc en les maintenant dans la commune rurale de Bankumana. Alors ils crieront au scandale, accusant le chef d'arrondissement d'être allé contre leurs volontés.

Jigidala et Kinyeroba finiront ensuite par accepter leur rattachement à la commune de Bankumana, mais poseront comme condition à leur ralliement que le maire soit pris en dehors de Bankumana. Mais là également leur stratégie va échouer. Malgré les multiples efforts qu'ils vont fournir au moment de la campagne électorale, le maire sera issu de ce village. En effet, contrairement au secteur de Bankumana (comprenant en outre les villages de Kolen, Bankumana, Samako, Nangilabugu) où l'on privilégiait le consensus, sur la base des partis politiques, les deux autres secteurs, sous la houlette de leurs ressortissants à Bamako regroupés dans une association dénommée (*Fibasika*) (Finadugu, Balawulena, Sèndugu, Kanibala) menèrent campagne pour les candidatures indépendantes, au détriment des partis. Cela s'expliquait par le fait que le parti majoritaire à Kinyeroba (capitale de l'ex-canton du Finadugu) faisait partie de l'opposition radicale qui avait boycotté les élections. Ainsi, des délégués de la *Fibasika* se rendront, le 21 février 1998, à Bankumana où ils tiendront une réunion avec les autorités villageoises auxquelles ils vont proposer un autre consensus qui excluait les partis politiques. Or, il fallait rester dans le cadre de la loi. Il y avait en fait deux choses à concilier : la tradition (structures et valeurs anciennes) et la modernité (décentralisation, démocratie).

Les élections furent précédées par une campagne intense notamment dans le Mininjan où une radio locale fut mise à contribution. Chaque parti avait sa propagande et ses thèmes. C'est ainsi que pour nuire à l'Adema qui semblait en position de force, certains ont véhiculé l'idée que les élections communales étaient l'affaire des autochtones et non des partis politiques. « Si jamais vous votez pour les partis politiques, ils vendront toutes vos terres. Le parti Adema n'est-il pas réputé pour la spéculation foncière ! L'exemple de Bamako doit servir à tout le monde » ont-ils affirmé. Ceci a pu, semble t-il, influencer quelques propriétaires fonciers et permettre aux détracteurs de l'Adema d'obtenir quelques voix.

Les élections du 2 mai 1999

Survenues sur fond de contestations multiples par rapport au découpage, les premières élections communales ont eu lieu le 2 mai 1999. Ce sera l'occasion pour l'Alliance pour la démocratie au Mali-Parti africain pour la solidarité et la justice (Adema-PASJ), fortement implantée au Manden et presque seule en course, de remporter la majorité des sièges.

L'élaboration des listes de candidatures sera laborieuse et donnera lieu à plusieurs stratégies. Ces listes seront faites et refaites à diverses reprises, car il était question d'éliminer les étrangers. Au Manden, dit-on, un étranger ne prend jamais la tête.

Les vieux se sentirent peu concernés par cette démocratie qui ne leur convenait pas ; ils se feront pratiquement exclure du processus. Pour eux, tous ces nouveaux concepts de « démocratie », « décentralisation », « partis politiques » n'avaient aucun sens et n'étaient que l'affaire des jeunes. Ils refuseront de s'impliquer directement. Les hauts cadres ne se bousculeront pas non plus pour les nouveaux postes créés. Tout ce monde laissa le champ libre aux enseignants, ouvriers, techniciens, paysans analphabètes ou demi-lettrés, jeunes diplômés sans emploi, ménagères… En un mot, c'est la jeunesse qu'on laissait conquérir le pouvoir, dans une société hautement

gérontocratique. Notons toutefois que partout, les quelques femmes candidates retenues seront rejetées en bas de liste. Les listes seront remaniées à plusieurs reprises jusqu'au dernier jour du dépôt des candidatures. Outre les conflits politiques, les revirements, les problèmes bureaucratiques pesèrent sur les candidatures : absence de carte d'identité, d'actes de naissance, manque de moyens pour établir casiers judiciaires et certificats de résidence, tous papiers souvent difficiles à se procurer depuis le village.

En ce qui concerne la constitution des listes, là encore le cas de Bankumana mérite d'être souligné. D'anciens militants de l'Adema réadhèrent au parti qu'ils avaient quitté, dénoncent son comité coupable à leurs yeux de composer avec les fonctionnaires « étrangers » et les jeunes qui avaient refusé de travailler pour le village et par conséquent n'avaient plus droit à des responsabilités. Bénéficiant de la complicité d'une partie de la population et d'un député, Modibo Kamara, ils parviennent à faire admettre un bureau parallèle. Finalement au dernier moment, une liste dite « liste de la population » ne comportant aucun étranger est présentée grâce à un compromis entre les deux factions de l'Adema. Le nouveau bureau s'accorda quatre conseillers n'en réservant que deux au premier bureau ; ces derniers furent d'ailleurs inscrits en fin de liste. La liste de l'Adema laissait une place aux différents villages, à la différence de celles des autres partis.

À Bankumana, les partis en lice étaient l'Adema-PASJ, le Bloc pour la démocratie et l'intégration africaine (BDIA), le Parti pour la démocratie et le renouveau (PDR), l'Union pour la démocratie et le développement (UDD) et le Parti de la renaissance nationale (Parena). La liste Adema-Parena (8 conseillers) sera battue par celle des trois autres partis (qui avait 9 conseillers) et Adama Camara, un technicien du génie civil de 40 ans, militant du BDIA et appartenant au lignage dit « Kolowulena », sera, contre toute attente, élu maire, à l'issue de multiples tractations et négociations où sa famille fut fortement mise à contribution.

La campagne électorale a été l'occasion de nombreuses fêtes et meetings accompagnés de dons de sel, de sucre et d'argent. À Bankumana, l'Adema a mis à la disposition de ses militants une somme de 250 000 F et 100 tee-shirts, l'UDD n'a pas révélé le montant de ses dépenses, le PDR a fait sa campagne avec 150 000 F

et du sel. Quant à la CDS (Convention des démocrates sociaux), son responsable s'est contenté de 25 000 F disant à qui voulait l'entendre « Si vous voulez, votez pour mon parti, si vous ne voulez pas, laissez ! Moi je me garde des fausses promesses. Je suis connu de vous et je sollicite tout simplement vos suffrages ».

À l'issue de la mise en place mouvementée des bureaux communaux au Manden, on constate que si les maires des quatre communes étudiées ont été fournis par les chefs-lieux et sont issus des clans détenteurs traditionnels du pouvoir, l'appartenance lignagère n'a pas toujours prévalu. L'analyse de la composition des conseils communaux montre que les anciens, à avoir voulu influencer de l'extérieur le jeu électoral, n'ont pas réussi à imposer entièrement leur point de vue : éliminer les « étrangers » au profit des autochtones de peur que ceux-ci ne vendent leurs terres, exclure les femmes, les jeunes, les hommes de caste.

Contrairement à leur volonté, on retrouve parmi les conseillers de Bankumana deux hommes de caste, un étranger et des représentants de clans non propriétaires de terre (Keyita, Sisé, Konaté, Dunbuya, Tarawéré). La commune a, à sa tête, un technicien de génie civil né en 1959 à Bankumana. Il a une longue expérience dans le bâtiment.

À Karan, Jangina Keyita après un premier échec au diplôme d'études fondamentale (DEF) a travaillé pendant cinq ans à la Régie des chemins de fer avant de s'exiler en Côte d'Ivoire où il obtient un BEPC et un diplôme de comptabilité. Victime de l'ivoirisation des cadres, il retourne au Mali, à Karan où il fait du jardinage avant de se lancer dans la politique communale et d'être élu maire.

Au Mininjan, Wasamori Komakara, premier délégué et deuxième vice-président du Conseil de cercle est également un étranger, tout comme Yakuba Magasuba, le président du Conseil de cercle qui, par la suite, remportera les législatives sur Kamori Keyita, le nouveau maire de la commune du Mininjan. Ce dernier, né en 1963 après le diplôme d'études fondamentales est orienté au lycée. Admis au baccalauréat, il étudie à l'École nationale d'administration (ENA). Ayant échoué au concours d'entrée à la fonction publique, Kamori a travaillé dans de petits projets de développement. Il enseigne au second cycle de Kangaba. Il a été maire du Mininjan, président de l'Association des parents d'élèves (APE) de Koulikoro et membre du conseil fédéral de l'APE.

Dawuda Tarawere est maire de Nyagadina. Né en 1955, il fit des études de second cycle avant de s'inscrire au cours Pigier à Bamako, d'où il sort en 1972 avec un diplôme d'aide-comptable qui lui permet de travailler dans le service de l'action coopérative à Nioro du Sahel. Il devient technicien spécialiste de l'organisation du monde paysan et est affecté successivement à Kuruba et Dankasa comme agent de contrôle.

Ces parcours contribuent à la transformation du paysage politico-administratif, aboutissent à agrandir la brèche déjà ouverte dans le système, c'est-à-dire dans l'ordre traditionnel autoritaire des vieux dont les jeunes ne se satisfont plus. Faut-il encore que les moyens d'un nouvel ordre politique leur soient donnés tant par l'État que par les populations locales.

Le démarrage des communes

Le démarrage des communes ne fut pas sans embûches. La subvention de l'État n'étant pas arrivée à temps, il a fallu le secours des ressortissants des différents villages à Bamako et ailleurs, par rapport à l'acquisition du mobilier et des fournitures de bureau. La situation se compliqua davantage avec l'incivisme constaté au niveau des populations et les rapports difficiles entre les nouveaux élus et les représentants de l'État. À cela s'ajoute le conflit de compétences entre les nouveaux élus et les autorités villageoises.

À Bankumana, le conseil communal devait compter avec l'attitude néfaste du camp Adema vaincu qui, à tous les niveaux, lui posait des problèmes incitant la population à la désobéissance et à l'incivisme. Ainsi, les conseillers du village, majoritairement acquis à l'équipe perdante, protesteront contre la mise en place, par le maire, d'une commission de sages et de personnes ressources, chargée de l'aider et de servir d'intermédiaire entre la mairie et les autorités villageoises. Ils répandront parfois de fausses informations au nom du maire avec qui, d'ailleurs, ils ne vont pas hésiter à engager l'épreuve de force. L'on entendra, par exemple, le crieur public

annoncer : « Toute personne qui paiera les 500 F réclamés comme taxe sur le marché par la mairie, sera passible d'une amende de 5 000 F et pourra même être chassée du village en cas de non-paiement de cette somme ». À l'occasion de ce problème de taxe, les conseillers du village se permettront de convoquer le maire pour en débattre. Mais celui-ci leur rappellera que c'est plutôt à eux de le rejoindre. Par ailleurs, lorsque le maire voulut assainir l'Association des parents d'élèves (APE) soupçonnée de détournements de deniers publics, cette structure refusera non seulement de présenter son bilan, mais aussi de se soumettre à un contrôle. Ses membres s'opposeront farouchement au renouvellement de leur bureau. La même situation prévalut au niveau du centre de santé dont les gestionnaires exigeront, avant tout contrôle, un texte prouvant qu'ils relèvent de la mairie. Ces différentes instances, dirigées pour la plupart par des opposants crieront à la chasse aux sorcières. Leurs membres prétendront en haut lieu que le maire s'attaquait à eux pour des raisons politiques.

Au Mininjan, les contestations furent moindres. Tous les villages importants étaient représentés dans le conseil communal, tout comme la quasi-totalité des grandes familles et tous les partis politiques en course s'étaient retrouvés dans le bureau communal. Ici, le consensus avait surtout prévalu. Le bureau ne comportait pas d'homme de caste, ni de vieux ; il n'avait aucun conflit avec le conseil de village. Toutefois, les nouveaux élus trouvent que les conseillers du village, pour avoir trop duré au pouvoir, freinent quelque peu la marche de la commune. En raison de leur âge très avancé, ils ont des problèmes à faire correctement leur travail de distribution des convocations pour le paiement des taxes et impôts, par exemple.

Quelques mois donc après le démarrage des communes, la décentralisation était déjà en péril (personnel communal incomplet, incivisme, entre autres choses).

Alors, face à ces multiples difficultés, les maires de cinq communes de la région, dans le but de mieux coordonner leurs actions et de renforcer leurs nouveaux pouvoirs encore fragiles, se sont donné la main pour créer, en 2000, à Bankumana, « l'Amicale des maires du Manden », une association destinée à servir de cadre adéquat pour les bailleurs de fonds. Cette amicale regroupe aujourd'hui seize communes dont quatre sont situées sur la rive droite et douze sur la

rive gauche du fleuve Niger. Présidée par Adama Kamara, maire de la commune rurale de Bankumana, son initiateur, elle a déjà à son actif un atelier sur le foncier organisé dans son fief et ayant regroupé, pendant trois jours, 165 participants. Cette association servira, sans aucun doute, pour ces jeunes maires sans expérience, de moyen de défense de leurs intérêts contre les assauts des anciens qui ne semblent pas prêts à se laisser faire. Conscients de l'importance de la place que va occuper le foncier dans la gestion de leurs nouvelles entités, les nouveaux élus attendent avec impatience le transfert des compétences en la matière, à leur niveau.

Conclusion

Au Manden, le pouvoir est traditionnellement lié à la terre. L'histoire des terres est une histoire des pouvoirs dont les structures portent en elles-mêmes le principe de leur extension et de leur destruction. Jadis, celui qui possédait la terre détenait le pouvoir. Mais aujourd'hui, les temps ont changé, les relations entre la terre et le pouvoir se sont transformées. L'organisation sociale du travail s'individualise de plus en plus ; les relations interpersonnelles qui caractérisaient la terre disparaissent en même temps que la coopération économique au sein des lignages. Les transformations de la relation à la terre correspondent à une évolution des rapports de pouvoir. Les exclus d'hier, hormis les femmes (hommes de caste, jeunes, descendants d'esclaves) ont trouvé dans la décentralisation et la démocratie une voie appropriée pour accéder au pouvoir et donc à la maîtrise de la terre. La résistance des anciens chefs pour les en empêcher, n'ayant pas totalement réussi, on peut dire que cette brèche ouverte dans le système traditionnel depuis longtemps déjà s'est encore un peu plus agrandie. En effet, depuis la pénétration coloniale, l'on assiste à l'influence grandissante de la culture occidentale et à la disparition progressive des valeurs sur lesquelles était édifiée la société traditionnelle et à la montée de nouvelles valeurs. Cette évolution nous mène de plus en plus vers un monde où la solidarité lignagère n'est plus le mode d'organisation

sociale dominant. La généralisation de la propriété privée n'étant pas nécessairement le remède approprié aux problèmes fonciers, il est urgent de faire émerger de nouvelles régulations susceptibles de sécuriser les producteurs dans le contexte de crise que connaît le Mali. Il importe en effet de trouver des solutions originales qui tiennent compte des communautés locales, tout en laissant au gouvernement sa place dans le maintien de l'intégrité territoriale et de l'unité nationale.

L'émergence des nouveaux acteurs de la gestion foncière que seront les maires et leurs conseillers, avec le transfert des compétences, signifiera une redéfinition des rapports à la terre et relativisera, sans aucun doute, les privilèges des anciens propriétaires terriens. Ce n'est pas un hasard si le pouvoir communal fait preuve d'impatience quant à son implication dans la gestion du foncier qui, espère t-il, constituera pour lui une importante source de revenus. Mais la mise en œuvre de la décentralisation se trouve confrontée aujourd'hui à de nombreuses difficultés auxquelles il faudra d'abord faire face.

Certes, Adama Camara, Kamori Keyita, Dawuda Tarawere, Jangina Keyita[4] comme tant d'autres jeunes, ont réussi à se hisser au pouvoir, mais quel pouvoir détiennent-ils ? La décentralisation a changé les structures, mais les gens sont-ils prêts à compter avec elle dans son entreprise de démolition de l'ordre ancien ? Ce pouvoir nouveau sera-t-il le pouvoir, et non un pouvoir de plus, contourné par les populations comme au temps de la colonisation ?

Malgré les multiples changements intervenus, la terre qui est en relation étroite avec le pouvoir continue toujours d'être au centre de la dynamique sociale.

[4]Ces quatre maires, malgré les importantes réalisations faites par certains d'entre eux dans leurs communes, ont perdu les élections communales du 30 mai 2004.

Bibliographie

Crousse B., Le Bris E., Le Roy E., 1986 – *Espaces disputés en Afrique noire*. Paris, Éditions Karthala.

Izard M., 1985 – *Gens du pouvoir, gens de la terre*. Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme.

Koné Y. F., Fay C., Amselle J.-L. *et al.*, 2002 – *Pouvoirs locaux, pouvoir d'État, démocratie et décentralisation au Mali.* Rapport final, reprogr., ISH-EHESS-MAE, 423 p.

Laurent P. J., 1996 – Développement local, stabilité politique et décentralisation : l'exemple du Burkina Faso. *Apad* (12) : 158-161, Hamburg-Lit Verlag.

Le Bris E., Le Roy E., Mathieu P., 1991 – *L'appropriation de la terre en Afrique noire.* Paris, Éditions Karthala.

Mignot A., 1985 – *La terre et le pouvoir chez les Guin du Sud-Est-Togo*. Paris, Publications de la Sorbonne.

La décentralisation dans les communautés rurales du cercle de Kolondiéba (Mali)

Vérité des urnes et hiérarchisation sociale

Bah Diakité
Socio-linguiste

Multipartisme, positionnement des acteurs politiques et fractures sociales

Le cercle de Kolondiéba est *a priori* une société bambara assez conservatrice. Malgré une couverture islamique apparente, le « grand puits blanc », qui a donné son nom à la ville de Kolondiéba, est toujours adoré. Il reçoit en sacrifices des poulets, des moutons et bien d'autres objets sacrificiels les lundis et vendredis. Les droits d'aînesse et de premier occupant demeurent respectés. Voilà pourquoi, sous l'UDPM (Union démocratique du peuple malien), le parti unique jusqu'au renversement du général Moussa Traoré en mars 1991, le choix des candidats était fait selon la volonté des chefs traditionnels. Ce faisant, plusieurs jeunes ainsi que les non-autochtones avaient vu leurs ambitions politiques entravées par les procédures non démocratiques notamment à l'occasion des dernières élections monopartites.

L'avènement du multipartisme ayant offert aux jeunes l'occasion de faire de la politique comme ils l'entendaient, ceux-ci créèrent à Kolondiéba une section politique du parti Adema (Alliance pour la démocratie au Mali) sans en référer aux fondateurs du village, ce qui exaspéra ces derniers. Aussi, refusèrent-ils de venir s'ajouter à une section Adema installée à leur insu par des gens pour la plupart « étrangers », les fonctionnaires notamment. Mais quand ils envoyèrent un des leurs se renseigner à Bamako sur le parti susceptible de remporter les élections présidentielles de 1992, et qu'ils apprirent que la plus forte probabilité était du côté du parti Adema, ce fut la confusion. Fallait-il laisser les choses aux mains de la section de ce parti déjà présente chez eux et sans eux ? Contre cette option capitulatrice, ils créeront à Kolondiéba une section Adema-bis placée sous leur contrôle. Face à cette cohabitation conflictuelle, le comité exécutif de l'Adema accorda sa préférence à cette dernière section plutôt qu'à la première qui avait pourtant pris part au congrès constitutif du dit Parti.

Cette première tendance, déçue par l'attitude du comité exécutif, fondera la branche locale du parti RDP (Rassemblement pour la démocratie et le progrès) qui remportera les deux sièges de députés aux premières élections législatives multipartites (1992) au détriment de l'Adema dans une zone fort peu investie par les partis politiques.

Cette victoire était le fruit de la soif d'un changement qui voulait prendre une couleur autre que l'alignement derrière les alliés traditionnels de l'ancien pouvoir dont l'Adema était paradoxalement devenue le symbole à Kolondiéba sans le savoir. La démocratie était également perçue, dans la conscience populaire, comme un refus de l'ancien, une quête du nouveau. C'était ce que véhiculaient alors les slogans, qui stigmatisaient les rôles régaliens de l'État et magnifiaient une liberté aux contours mal définis.

L'avènement de plusieurs partis sur l'arène politique locale amena pas mal de fractures sociales. En effet, les différences de choix politiques furent automatiquement interprétées comme des inimitiés, des trahisons, un signe de rébellion contre le chef de village, de clan ou de famille. Les débuts de la démocratisa-

tion auront vu ici des ruptures de mariages, des éclatements de familles. Les anciens adversaires y trouvaient prétexte pour ne plus se retrouver ni aux cérémonies de mariages, ni aux cérémonies de funérailles. Ainsi, on dramatisait l'affiliation politique à différents partis.

La mise en place des communes rurales dans le cercle

Sensibilisation et messages contradictoires

À Kolondiéba, le projet de démocratisation advient dans un climat de désapprobation générale et de haine des institutions de l'État suite à la corruption et aux abus auxquels se livraient bien des hommes et des femmes qui représentaient l'autorité de l'État monopartiste du général Moussa Traoré : agents des eaux et forêts, de la justice, de la gendarmerie, etc.

La décentralisation dans le cercle a eu le malheur de tomber sur la population comme un plat prêt servi par des gens méconnus d'elle à travers des animateurs d'ONG munis de leurs magnétophones et cassettes ou de troupes théâtrales s'exprimant dans un langage peu accessible aux populations locales. La mise à l'écart de l'administration dans une entreprise d'une telle ampleur n'était point pour lui donner l'importance qui lui sied dans une zone où l'on est habitué à ne prendre au sérieux que « ce que le commandant a dit ».

D'après les populations, chaque acteur avait son message :
– les sensibilisateurs de l'ONG « Helvetas » ont dû insister sur « le retour du pouvoir à la maison », et « le départ du commandant », symbole de l'administration d'État ;
– l'administration a insisté sur sa présence même après la décentralisation pour encadrer, mieux former les nouvelles autorités.

Elle a également insisté sur le paiement des impôts et cotisations sans lesquels la commune ne saurait se développer ;
– les politiciens quant à eux, étaient obligés de s'allier les leaders d'opinion et de jouer sur les regroupements autour de leurs partis, regroupements de villages que la plupart d'entre eux promettaient d'aider à s'ériger en communes.

Le Glem (Groupe local d'étude et de mobilisation) dirigé par un jeune diplômé sans emploi et sans expérience, cherchant visiblement une place dans les instances du parti au pouvoir dont il sera d'ailleurs deux ans plus tard le secrétaire général de section à la place de celui devenu député, semblait taillé à la mesure des ambitions du parti au pouvoir.

Les regroupements en communes

Il est clair que l'idée du « retour du pouvoir à la maison », dans un milieu où les anciennes familles régnantes et les anciens pôles d'exercice du pouvoir (chefs-lieux de cantons) sont pour la plupart marginalisés depuis l'indépendance, ne pouvait pas tomber dans des oreilles de sourds. Ces descendants de familles régnantes d'hier voyaient « leur pouvoir » leur revenir. L'idée de reconquête et de suprématie avait prévalu dans les esprits.

Les administrés d'hier par telle ou telle capitale cantonale se souvenant des exactions subies par leurs pères surtout au moment des durs travaux forcés du temps colonial ne voulaient plus à l'heure de la gouvernance démocratique se soumettre à leurs anciens maîtres. Le contenu électif du processus comme la vitalité économique des communes naissantes étaient occultés.

La commune de Ngolodiana

Le Ngolodiana, né dans des conditions très obscures au mépris de toutes les procédures réglementaires prévues, est une commune à problèmes. En effet, un seul individu aurait signé, en lieu et place des notables (décideurs) d'un certain nombre de villages (12), sans

leur accord, puisqu'ils n'avaient pas pu s'entendre sur l'idée même de se constituer en une commune autour d'un village précis. La commune ainsi forgée a reçu le nom de Ngolodiana avec pour siège Toutiala. La création du Ngolodiana est attribuée au parti Adema alors au pouvoir et dont les militants voient la main des députés RDP derrière un cas analogue : l'érection de Mena en commune.

Le chef-lieu est contesté non seulement par le chef coutumier du Ngolodiana, mais aussi par les chefs de 8 villages sur les 12 qui forment la commune. Le transfert du siège de Toutiala à Niamou conformément aux vœux du chef coutumier reste le problème le plus crucial. Cela fut et reste le cheval de bataille au Ngolodiana et les partis se positionneront par rapport à cette hypothèse lors des élections communales du 2 mai 1999.

Tout cela n'a rien d'étonnant en regard de l'histoire de cette contrée. En effet, le canton du Ngolodiana aurait été partagé, à un moment donné, entre ses deux voisins par le colonisateur pour cause de dissensions internes. Et le vieux canton avait voulu profiter de la décentralisation pour se reconstituer en commune dans ses frontières historiques. Mais ceci restera un rêve lointain, les héritiers de Ngolodian Coulibaly (les habitants du Ngolodiana) n'étant pas parvenus à s'entendre sur un siège consensuel pour leur commune.

La commune de Kolondiéba

Contrairement à beaucoup d'autres, la commune de Kolondiéba n'a pas connu de difficultés liées à sa naissance grâce à sa qualité de chef-lieu de cercle et de premier pôle de développement économique, social et culturel de son chef-lieu, la ville de Kolondiéba. Au contraire, en plus d'une grande partie de l'ex-canton du Tiendougou, elle a attiré à elle une bonne partie des anciens cantons limitrophes du Shondougou, du Foulala, et du Gwantièdougou. Cet attrait d'entités multiformes avec toutes leurs attentes, voilà un fond délicat à gérer par la plus grande commune de la région de Sikasso avec ses 57 villages au moment des élections communales.

Des élections communales

Commune de Kolondiéba

Les erreurs de l'Adema

La commune de Kolondiéba est le centre d'une effervescence politique sans commune mesure dans le cercle. La ville de Kolondiéba est le point de départ de la plupart des formations politiques en quête de suffrages. La commune a enregistré les candidatures de sept partis politiques après le retrait des partis membres du Coppo (Collectif des partis politiques de l'opposition). Ces sept partis avaient présenté 144 candidats pour conquérir les 23 sièges du conseil communal. La lutte était d'autant plus ardue que la commune comptait 57 villages. Aucun de ces villages n'avait l'intention de n'être qu'un simple figurant votant pour les autres.

L'Adema, avec sa victoire aux législatives de 1997, avait pris sa revanche sur le RDP qui les avait emportées en 1992. Cette victoire permettait au parti Adema d'envisager des lendemains politiques meilleurs en toute sérénité, surtout à l'approche des élections communales boycottées par la plupart des partis politiques de l'opposition, toutes choses qui venaient renforcer ses chances. Mais ce parti ne saura point profiter de ces atouts. Il commit quatre erreurs.

La première concerne l'élaboration de la liste de candidatures Adema aux élections communales. En effet, comptant toujours sur le poids des familles fondatrices et de leurs liens intra et intervillageois, l'Adema, au cours d'une réunion des chefs des villages de la commune ou leurs représentants, dressera sa liste des conseillers dans le vestibule du chef de village de Kolondiéba. Sur les candidats aux 23 sièges de conseillers communaux à pourvoir, 16 seront de la ville de Kolondiéba alors que les 56 autres villages de la commune devraient se répartir les 7 sièges restants ! Cette répartition, fort peu proportionnelle, confirme, s'il en était besoin, l'esprit accapareur de Kolondiéba ville au détriment des autres villages de la commune et explique la frustration dans leur rang et la rupture de leur solidarité autour du parti au pouvoir.

La deuxième concerne une obscure affaire de « pagnes » qui finira par ternir l'image de l'Adema. En effet, lors des législatives de 1997, des milliers de pauvres femmes avaient donné leurs suffrages à l'Adema contre une promesse de livraison de « pagnes Adema » à un prix forfaitaire de 500 F CFA l'unité après les élections. Or, deux ans plus tard, en 1999, à la veille des communales, ces femmes attendaient encore : les plus optimistes espéraient entrer en possession de leurs pagnes ; les plus pessimistes espéraient au moins récupérer les sommes d'argent versées en guise d'acompte. Toutes les victimes de cette escroquerie voteront contre l'Adema.

Une troisième erreur fatale à l'Adema et qui profitera à ses adversaires politiques fut sa négligence face à la gestion de l'affaire des chasseurs de Kolondiéba. Les responsables de la puissante association locale des chasseurs ont été incarcérés à la prison de Sikasso entre 1998 et 2001 sous le coup d'une inculpation « d'enlèvement et de séquestration du juge de Kolondiéba ». En effet, ce dernier aurait libéré sans jugement un voleur de bétail arrêté et remis à lui par cette association, ce qu'on ne lui pardonna pas. Le silence des responsables du parti au pouvoir face à ce problème qui touche des hommes considérés à juste titre, plus que l'État, comme garants de la sécurité des personnes et de leurs biens, s'est avéré intolérable et impardonnable.

Une quatrième erreur de l'Adema sera la négligence manifeste de ses élus locaux face au problème crucial de la ville : le problème d'eau dans une ville où les femmes passaient des nuits blanches autour des puits dans l'espoir de trouver quelques seaux d'eau pour leurs familles.

Face à tant d'erreurs et de faiblesses et dans un contexte de multipartisme, la brèche était ainsi faite par où pouvaient s'engouffrer d'autres partis. Et la CDS (Convention démocrate socialiste) en tirera le meilleur profit.

Le poids du vote féminin et le triomphe de la CDS

La CDS fut le dernier venu des partis politiques dans le cercle de Kolondiéba à la veille des élections communales de 1999. Pourtant, ce parti créera la surprise sur plusieurs plans. L'Adema, qui avait triomphalement remporté les élections législatives et présidentielles

de 1997 dans le cercle de Kolondiéba (avec le plus haut score sur le territoire national – près de 95 % de votes), semblait avoir profondément dormi sur ses lauriers. Ainsi, fort du soutien des chefs traditionnels, il se croyait imbattable. Les résultats des urnes lors des élections communales prouveront le contraire, en infligeant une déroute programmée au parti de l'abeille face à la CDS.

L'Adema avait déçu les populations et certains de ses militants de plusieurs points de vue, surtout en négligeant ce besoin crucial de la ville en eau potable.

Comme joker électoral, la CDS offrira l'eau à la ville grâce à un petit moteur de 300 000 F CFA. Ce faisant, il gagna la sympathie et les suffrages de la majorité des femmes libérées des pénibles corvées d'eau. Il est intéressant de constater que grâce à l'action combinée des ONG partenaires du cercle, la ville de Kolondiéba et le cercle du même nom connaissent une vie associative féminine très active.

Il est à souligner que la plupart de ces associations féminines, malgré leur enracinement local, sont dirigées par des fonctionnaires hommes ou femmes sachant lire et écrire, influençant du même coup l'orientation de ces associations vers des objectifs plus progressistes.

Une autre coalition prendra fait et cause pour la CDS : il s'agit d'une fraction de militants Adema déçus et d'autres militants indécis du Coppo qui avaient suivi en 1997 les consignes d'abstention, sans doute à l'origine de la victoire de l'Adema. Cette coalition votera CDS.

La CDS s'était fait le porte-parole des aspirations profondes de ces populations vivant dans un dénuement indescriptible, en particulier celles des femmes. Elle avait bâti ses stratégies électorales autour d'hommes et de femmes ordinaires qui sont des commerçants, des mécaniciens, des chauffeurs, des tailleurs, des paysans pilotes. Bref, il s'agit de toutes ces catégories socioprofessionnelles autour desquelles gravitent une masse de « clients » ou de semblables qui constitue une réserve de voix.

À la lumière de ces faits, le triomphe de la liste CDS aux élections communales du 2 mai 1999 dans la commune de Kolondiéba, nonobstant la présence d'un forgeron en tête de liste, aura tout à fait procédé de la même logique que la victoire du RDP des « étrangers » face à l'Adema des « fondateurs du village » aux législatives

de1992, car dans un cas comme dans l'autre, c'est la coalition des exclus d'hier qui a eu raison des dépositaires traditionnels et « légitimes » du pouvoir.

Avec 11 élus (il en fallait 12), la CDS n'avait pas le nombre de conseillers suffisant pour conquérir le poste de maire. Le Parena, avec 3 élus, sera son allié. Il siégera au bureau communal aux côtés de la CDS, comme 2e adjoint au maire. Ce poste est la récompense faite à ce parti par la CDS, suite à son refus de s'allier avec les adversaires de la CDS, décidés à lui enlever le poste de maire. Il s'agissait d'une stratégie visant à priver la CDS d'une majorité absolue malgré ses onze élus. Pour ce faire, il fallait une coalition RND-Adema-Parena. Celle-ci devrait doter la commune d'un maire Adema conformément aux vœux de l'Adema et des notabilités traditionnelles. Cette alliance ne devint jamais réalité.

Le jeu démocratique à Kolondiéba, en propulsant un homme de caste (forgeron) à la tête de la commune, avait faussé la stratégie de conservation ou de contrôle du pouvoir par les notabilités de la ville, en complicité avec la direction politique de l'Adema. Si plusieurs acteurs peuvent revendiquer une part de contribution à cet événement historique, les femmes sont sans équivoque en tête des forces sociales qui bouleversèrent les plans Adema.

Biographie du maire

Le maire des 57 villages de la commune rurale de Kolondiéba, Monsieur Hamidou Fane est originaire de la grande famille de forgerons Fane de Kolondiéba où il est né en 1946**.** Il fit ses études primaires à Bougouni, à 80 km au nord-ouest, en même temps que les actuels députés CDS de cette ville. Tout cela aura contribué à son inscription en tête de la liste de ce parti à Kolondiéba. Mais la raison principale qui l'amena à quitter l'Adema dont il était un militant fondateur, réside dans le fait de n'avoir pas été retenu sur la liste de candidatures de ce parti aux communales de 1999 à cause de son appartenance de caste. Car de l'expérience politique il en a à revendre depuis 1963 où il a entamé sa carrière d'enseignant ; et surtout après ses quinze ans de séjour dans le cercle de Kolondiéba dont neuf passés en détachement comme secrétaire politique du parti unique d'alors qu'était l'UDPM du général Moussa Traoré. L'apparition de la CDS lui sera donc salutaire à la veille des com-

munales, et alors qu'il se sentait trahi par les siens. « Et la chance fit le reste », selon ses propres termes.

Commune du Ngolodiana : quand la mésentente des « autochtones » profite aux « arrivants »

Nous avons déjà parlé des dissensions historiques ayant opposé depuis de longue date les descendants de Ngolodian Coulibaly. Force est de constater que ces mésententes persistent jusqu'à présent entre les descendants de Ngolodian Coulibaly des terroirs du Sadiola et ceux du Sassila. Cette situation a été favorablement exploitée par les Cisse ces « corps étrangers » attachés au règlement des conflits et autres problèmes sociaux tant entre ces deux entités qu'au sein de chacune d'elles. Et c'est ce qui expliquerait la présence d'un des leurs aujourd'hui à la tête de cette commune au détriment des premiers occupants.

En effet, l'Adema, sur qui beaucoup renvoient la responsabilité de la naissance illégale de la commune du Ngolodiana, régnait là et toute seule jusqu'à peu de temps avant les élections législatives à cause de sa stratégie d'exclusion d'un leader politique qu'elle avait d'abord et par crainte affilié à sa liste dite « consensuelle » suite au refus du parti de ce dernier (le RDP première version) de prendre part aux élections communales. Ce politicien, célèbre et redouté aux temps de l'UDPM, avait ainsi été coopté par l'Adema sur sa liste avant de l'en exclure peu de temps avant les élections, dans l'espoir que ce dernier ne pourrait plus rien faire de grave contre elle. Mais c'était sans compter avec le talent et l'audience de l'homme qui se présentera en tête d'une liste CDS qui raflera 7 des 11 sièges de la commune dont il deviendra le maire. Fort de sa majorité et du soutien du plus grand nombre de villages favorables au transfert de siège de Toutiala à Niamou (dont 8 figureront sur sa liste de candidature) et avec la bénédiction du chef coutumier, il mettra en place un bureau communal entièrement CDS.

L'on ne saurait, là encore, écarter totalement le rôle des femmes dans ce revers Adema. La femme du maire élu est la secrétaire générale de l'unique association féminine de la jeune commune rurale du Ngolodiana.

En définitive, si les communes de Kolondiéba et du Ngolodiana n'ont rien de commun dans le processus de constitution en communes, force est de reconnaître que le processus électoral les a toutes deux dotées de maires que les logiques traditionnelles de dévolution du pouvoir excluaient d'emblée de toute gouvernance locale. Il serait incomplet de ne pas ajouter à cela que les deux maires sont du même parti, ce parti qui a grandement misé sur l'électorat féminin et n'en a nulle part été déçu.

De la gestion communale dans la commune rurale de Kolondiéba

Les résultats des élections communales à Kolondiéba auguraient de sérieuses difficultés dans le travail de la mairie avec l'élection d'un homme de caste à la tête de cette institution au grand dam des notables et surtout des familles fondatrices. Ces mots du maire en disent long sur ses débuts difficiles et ses problèmes avec ces derniers :

« Ils ont jugé que j'étais un homme de caste, un forgeron qui ne devrait pas les diriger car d'après la coutume, les forgerons sont soumis à leur autorité. Parmi les conseillers, il n'y avait pas d'autre forgeron. Ce problème s'est posé après mon élection. Les vieux n'arrivaient pas à supporter le coup. Il a fallu l'intervention des intellectuels (autorités administratives et association des ressortissants du milieu) et en fin de compte ils ont été convaincus et ils m'ont accepté. On leur a montré qu'il y a des griots et forgerons ministres, gouverneurs et commandants de cercle au Mali et même des présidents dans d'autres pays qui sont griots et qui dirigent bien le pays. On a insisté sur le rôle du maire qu'ils ignoraient, celui de serviteur de la collectivité et non son commandeur. Ils ont accepté ces propos et j'ai été accepté… ». Malgré des débuts difficiles, la collaboration entre le maire et les autorités traditionnelles a trouvé ses formes de compromis. La mise à l'écart de l'Adema

du bureau communal n'a point entaché les bons rapports de collaboration au sein du conseil communal où le travail reste assez collégial après une répartition plutôt équilibrée des conseillers entre les différentes commissions de travail. Il reste vrai que faute de moyens matériels et financiers, les commissions restent encore peu fonctionnelles.

Les différents protagonistes tant à Kolondiéba que dans la plupart des communes du Cercle semblent avoir vite fait de passer l'éponge sur bien des antagonismes au profit des intérêts supérieurs de leur commune. Les émissions hebdomadaires du PAD (Programme d'appui à la décentralisation) de l'ONG suisse *Helvetas* à la radio rurale « *Benso* » de Kolondiéba ne sont pas étrangères à ce climat. L'engagement d'un partenaire technique et financier comme *Save the children/USA* contribue à travers son Programme de gouvernance démocratique exécuté par l'ONG *Ceprocid* à renforcer les capacités des comités de gestion des Organisations communautaires (OC) par des formations à leur intention comme à celle des élus communaux.

Les formations du Programme « Gouvernance démocratique » se font en français et en bambara et portent sur les droits et devoirs du citoyen ; la structure du bureau d'une Organisation communautaire ; les conditions d'alternance ; comment tenir un PV de réunion ; comment élaborer un budget ; l'amélioration des ressources… Un des objectifs essentiels du Programme est l'organisation de façon démocratique et pérenne des Organisations communautaires contrairement à leur gestion classique à caractère clanique ou souvent familial (les Associations villageoises ou AV, notamment). Le Programme est sous-tendu par un « Volet alphabétisation » accordant la priorité aux comités de gestion des Organisations communautaires. Il y a un agent formateur basé à Kolondiéba de même que dans chaque commune du Cercle.

Grâce au partenariat tissé entre la commune, l'État et les partenaires techniques et financiers sur un fond social de plus en plus apaisé, la commune de Kolondiéba à l'instar de la plupart de celles de ce cercle est en passe de servir d'exemple d'une gestion consensuelle intéressante à plus d'un titre : le symbole d'un renouveau démocratique et social où les critères d'autochtones, d'étrangers, de caste, d'âge ou de sexe perdent de leur importance.

De la gestion communale au Ngolodiana

Le maire de NGolodiana et son bureau communal sont en bon rapport avec les autorités traditionnelles dans leur grande majorité. Leur principale préoccupation tourne autour de la question d'un transfert de siège de Toutiala à Niamou souhaité par la majorité de la population contre la loi portant création des communes. Leur autorité de tutelle estime que le maire doit attendre les résultats de sa demande de transfert de siège afin de se conformer à la loi en vigueur. Mais une soumission à une telle loi constituerait une capitulation du maire aux yeux des autorités traditionnelles, d'où son déménagement quasi permanent à Kolondiéba, le reste du bureau communal travaillant à Toutiala, le siège contesté. Il faut reconnaître que le maire et son bureau entretiennent des liens tendus avec les conseillers Adema dont les initiatives sont toujours bloquées par la majorité absolue. L'administration de tutelle le trouve certes « têtu » mais fonceur et capable de transformer sa commune. Il a déjà élaboré son plan de développement communal pour les cinq prochaines années de même que beaucoup de projets de développement avec des bureaux d'études. Il encourage la naissance et les activités des associations et des ONG dans sa commune. Ses partenaires les plus actifs sont *Save the children/(USA) et Helvetas/Suisse.*

Un appui financier obtenu pour la construction de la mairie était en passe d'être perdu par la commune, le maire attendant toujours une réponse à sa demande de transfert de siège à Niamou. En attendant, le maire lui-même vit à Kolondiéba, le secrétaire général et le régisseur s'occupant des problèmes de la mairie à Toutiala, siège officiel.

Les 12 villages de la commune réunis sont moins peuplés que la ville de Kolondiéba et l'impôt ne fait en tout que 1 600 000 F CFA ! Selon le maire, une somme dérisoire pour la commune la moins pourvue en infrastructures, l'une des plus enclavées et à l'agriculture la moins mécanisée de tout le cercle. La viabilité de la commune n'est pas assurée.

Le maire du Ngolodiana, dans l'attente des résultats de sa demande de transfert de siège, pour ménager les susceptibilités, tente de répartir équitablement les infrastructures entre les deux villes prétendant au siège communal. Ainsi, au lieu de construire une mairie, il s'est lancé dans la construction d'un marché à Niamou (siège souhaité) et d'un pont, laissant ses services à Toutiala (siège contesté).

Conclusion

Les bureaux communaux issus des élections communales au Ngolodiana et dans la commune de Kolondiéba sont l'inattendue émanation des urnes, mais aussi la conséquence des rivalités entre villages et, dans les villages, entre « autochtones » et « étrangers ». Les problèmes de castes n'y sont pas étrangers.

Néanmoins, il est intéressant de constater, le temps et les projets de sensibilisation aidant, l'émergence d'acteurs de plus en plus conscients des enjeux de la décentralisation mal perçus au départ, les femmes, les jeunes, tous regroupés en associations défendant leur promotion socio-économique, nonobstant les appartenances de caste, d'âge ou de sexe.

Les enjeux sont de plus en plus perçus par les associations villageoises, les jeunes diplômés sans emploi, à qui les politiques de gouvernance et de développement décentralisées promettent plus de facilité d'insertion dans un emploi et de chance de se faire élire chez eux.

La convergence de plus en plus visible des intérêts de la plupart de ces acteurs est un gage certain de recomposition des arènes politiques locales au grand dam des acteurs politiques traditionnels, habitués à voir dans la jeunesse et les femmes un bétail électoral suivant un chemin balisé de longue date.

Foncier débridé/foncier bloqué

Enjeu récent de la décentralisation ou alternance centrale dans l'histoire longue des communes urbaines maliennes ?

Monique Bertrand
Géographe

L'approche institutionnelle qui prévaut dans les réformes de décentralisation en cours en Afrique sub-saharienne, et plus généralement l'idée de « bonne gouvernance » qui les inspire du point de vue de leurs bailleurs de fonds internationaux, insistent sur la dynamique de rupture qu'impulserait la réorganisation des compétences locales au regard d'un passé de centralisme inhibiteur. Au Mali, comme plus généralement dans les pays héritiers du modèle administratif français, l'accent est mis sur le maillon communal et sur la création ou le renforcement de pouvoirs démocratiquement élus. Les plus grandes villes du pays héritent de cadres municipaux déjà anciens, mis en place pour la plupart de la fin de la colonisation à la première décennie de l'indépendance par une transition du statut de commune mixte à celui de commune de plein exercice. Cette ancienneté relative justifie la distinction établie par les récentes lois (93/008 et 95/034) de décentralisation du Mali entre les cas de 13 villes et de la capitale, déjà organisées en 19 communes, et les 682 nouvelles communes créées sur le démembrement des arrondissements, dans la refonte globale du monde rural (loi 95/059 de novembre 1996).

Postuler une rupture complète mérite donc une première nuance à propos des villes. Comme dans les campagnes, en outre, d'autres critiques s'attachent à l'analyse des pouvoirs locaux, à l'encontre d'un postulat d'anomie sociale, de vacuité institutionnelle, de lacune administrative ou encore de complet musellement politique. L'éco-

nomie des premières municipalités témoigne de bien d'autres choses que d'une simple fonction de relais atone, sans biais ni marges de manœuvre. La pauvreté chronique de leurs ressources gestionnaires, loin de valider la thèse de l'inhibition locale, a au contraire attisé de longue date les réactions et les anticipations nouées autour de la rente territoriale, seule disponible.

À cet égard, la question foncière apparaît essentielle dans l'analyse du fonctionnement local, ainsi que de ses relations à l'autorité centrale de l'État ou à ses démembrements : cercles, régions, ou district dans le cas de la capitale. Car elle met en jeu une ressource, tant politique que financière, cruciale pour l'insertion des citadins, pour la pérennisation des élites et le renouvellement des leaderships locaux. Elle nous conduit surtout à une interprétation ouverte de la « gouvernance », terme qui euphémise en réalité la question des pouvoirs.

On s'appuiera ici sur une décennie de suivi de la gestion foncière à Bamako et sur le recul plus large que nous ont donné les villes méridionales de Sikasso et Koutiala. Il s'agit de tirer les leçons d'un enchaînement heurté de pratiques municipales, apparemment circonstanciées dans le contexte de la Troisième République et de la capitale, et d'y voir rétrospectivement, au-delà de la réforme institutionnelle proprement dite, l'actualisation d'un scénario déjà rodé dans les rapports des pouvoirs urbains maliens avec le pouvoir central de l'État.

Le premier mandat municipal pluraliste (1992-1997) : la décentralisation en gestation

Le changement politique de 1991 affecte d'abord le fonctionnement des communes bamakoises dont les mandataires sont désormais issus d'une réelle concurrence électorale entre partis ; un seul des six maires appartient au parti majoritaire au niveau national. Au plan institutionnel ensuite, la réforme de décentralisation engage également le statut particulier de Bamako ; les élus locaux déplorent

notamment la « pompe budgétaire » que la tutelle du district fait peser sur leurs ressources territoriales. La réorganisation des compétences municipales est activement discutée, au sein et surtout en marge du conseil de district, sous deux autorités successives à la tête du gouvernorat. Les maires ne se font pas défaut d'exprimer revendications et inquiétudes à l'égard des textes en préparation et des décrets à venir, mais aussi d'anticiper sur la dévolution de prérogatives qui tardent à leur être reconnues à l'égard du district.

Vers une pratique débridée

En 1993, le lancement d'une importante opération de régularisation foncière aura deux conséquences sur la pratique des municipalités bamakoises. À très court terme, le Programme spécial « Sauvons notre quartier » leur confère un pouvoir immédiat de gestion des zones de « recasement » officiellement réservées à la réinstallation des « déguerpis »[1]. Il se traduit d'emblée par plusieurs évictions foncières, que médias et populations imputent à la responsabilité directe des maires. À plus long terme, cet urbanisme de rattrapage généralise la prétention des élus de proximité à attribuer seuls, sans contrôle du district, les terrains situés dans leur domaine de compétence territoriale. En quelques années, se multiplient ainsi diverses « techniques » du fait accompli et d'anticipation sur des décrets d'application que les tutelles ministérielles (Administration territoriale et Domaines de l'État, encore sous la responsabilité du ministère des Finances) ne concèderont qu'avec suspicion.

Le statut particulier de la capitale est en cause. Contrairement aux villes « de l'intérieur », qui n'ont pas de tutelle régionale forte dans leur relation aux juridictions nationales, les communes bamakoises n'ont guère d'autonomie foncière face au district de Bamako. Ce chapeautage se traduit dans l'établissement des lettres d'attribution domaniale par le gouverneur assisté des services techniques du district, ce qui confère au niveau régional un contrôle technique, voire politique, des affaires locales de lotissement.

---

[1]C'est-à-dire les victimes des casses nécessaires au désenclavement des quartiers spontanés désignés pour être réhabilités.

Au milieu des années 1990, plusieurs pratiques conduisent alors progressivement les conseils municipaux à sélectionner eux-mêmes « leurs » attributaires, le représentant de l'État ne faisant plus qu'entériner les décisions municipales en matière de terrains, avant de s'effacer totalement sous le mandat suivant. Elles prennent vite la tournure de démarches confidentielles et de courts-circuits expéditifs – véritables bancs d'essai de la gestion locale – pour libérer au plus vite le maximum de ce qui reste de réserves foncières, et imposer un volant d'initiatives à cheval sur l'officiel et l'officieux, sur le concédé et le coup de force (BERTRAND, 1999). Ces mobilisations foncières hétéroclites, pourtant peu reproductibles dans le temps, banalisent les compromis noués entre élus municipaux pour définir les clefs de sélection des candidats à l'attribution, qui tracent une ligne de partage entre des électeurs satisfaits et d'autres laissés sur le carreau. Des « quotas municipaux » sont d'abord conquis face au monopole d'attribution du district dans le dernier lotissement administré de la capitale ; des « résidus » sont surtout prélevés sur les zones de recasement, et détournés des objectifs initiaux de régularisation (insérer les déguerpis) au profit de clientèles « nanties » extérieures aux quartiers ; des « raccords » de fonds de lotissements sont rajoutés discrètement après l'approbation des plans d'urbanisme par les tutelles techniques ; enfin, une stratégie de morcellement des places réservées aux équipements engage des quartiers plus anciennement habités.

Un tel kaléidoscope d'initiatives n'engage à chaque « occasion » qu'un faible nombre de parcelles, dans l'absolu et surtout au regard de la demande locale. C'est bien une gestion de pénurie qui se dévoile derrière cet emballement foncier. Les commentaires municipaux en font état en termes de « reliquats » et de « poches »[2]. Mais l'effervescence n'épargne aucune municipalité, aucun segment du marché foncier ; la prise de risque administrative et politique est manifeste chez les maires. Fondée sur les taxes d'édilité en vigueur et sur des « commissions » personnalisées, une économie paral-

[2] L'agitation dans les mairies est d'autant plus fébrile qu'elle concerne – élus et citadins – les acteurs écartés des plus grosses transactions. Depuis 1992 et surtout 1995, c'est l'Agence de cession immobilière et sa clientèle d'élite qui transforment de manière décisive le paysage de Bamako en conquérant le monopole des plus massives réserves foncières vendues à très haut coût d'enchères.

lèle aux prévisions budgétaires locales se met en place autour des « affaires de terrains »[3].

La régulation imposée d'en haut par la suspension des attributions

Ce foncier « débridé » conduit les autorités du Mali à une décision autoritaire à la fin de l'année 1996. La perspective des élections prochaines rend l'enjeu trop sensible pour donner libre court aux initiatives décentralisées. Dans une lettre circulaire du 21 novembre 1996 adressée à tous les gouverneurs, commandants de cercle, chefs d'arrondissement et maires, le ministre de l'Administration territoriale et de la Sécurité, demande de « surseoir jusqu'à nouvel ordre à toute attribution de parcelles à usage d'habitation, commercial ou de concessions rurales dans leurs régions, communes et localités respectives ».

Car l'emballement des pratiques locales a pris un tour excessif que le pouvoir central et une partie de l'opinion interprètent par la « frénésie du ventre » (Bayart, 1989). On peut identifier trois formes d'abus : le caractère trop diffus des « petits coups » fonciers conduit à admettre une hypothèse durable de changement : « la terre, c'est maintenant pour les seules communes » ; le dérapage de « grosses magouilles » – « affaire Mao » en Commune II, par exemple – fait déborder le vase ; enfin, le gouverneur du district, représentant de l'État dans une collectivité décentralisée, apparaît directement compromis notamment en Commune IV.

Coup d'arrêt général, remise en cause de certaines attributions, arrestations et mises en cause judiciaire : la communication entre pouvoir central et initiatives décentralisées perd brutalement ses amortisseurs. Par delà le blocage politique national qui progresse

[3]Dès 1992, les recettes domaniales de la Commune IV triplent les prévisions du budget d'investissement, et doublent les taxes perçues, au titre du budget de fonctionnement, sur les marchés et les places. Pour le seul premier semestre de 1996, un comptage effectué sur 820 parcelles attribuées par les communes en zones de recasement (hors contingents de déguerpis), en raccords périphériques et en démembrements des places publiques conduisait à un total de plus de 128 200 000 F CFA encaissés, soit environ le double du budget annuel prévu en moyenne pour chacune de ces communes.

entre le parti au pouvoir (l'Adema-PASJ) et le Collectif de l'opposition (Coppo), décisif dans ce défaut de lubrifiant, le braquage de l'État apparaît d'autant plus raide qu'il n'a pas été précédé de signes d'avertissement à l'intention des municipalités. Avec la nomination des membres de « délégations spéciales » dans les villes du Mali, en juillet 1997, les communes entrent dans une phase de blocage des initiatives foncières qui ne s'achèvera pas immédiatement après le retour des élus à la tête des mairies. Ce n'est en effet qu'en 2000 que s'amorcent un second tournant dans la vie locale et la reprise des opérations « Sauvons notre quartier » : le temps de tester la stabilité des alliances électorales[4] et la réaction des représentants de la majorité aux tendances qui affectent leur parti dans la vie politique nationale. Pour l'heure, le programme de régularisation est bel et bien suspendu. Dans le même temps, aucune interruption d'activité n'affecte l'Agence de cession immobilière (ACI), même lorsque se précisent un défaut de transparence financière et les soupçons de malversations à l'encontre de son directeur (juillet 2000). Cette politique foncière du « deux poids, deux mesures » est ressentie comme particulièrement injuste à l'égard de la masse des Bamakois. « Diktat de l'administration sur le sort des pauvres », État prouvant son autorité en laissant les gros spéculateurs maîtres du terrain : les nouveaux élus de 1998 ont de quoi accumuler quelques arguments pour préparer le nouveau tournant de leur propre mandat.

Le second mandat (1998-2002) : sollicitude versus surveillance

Nouvelle permissivité

La décentralisation connaît ensuite un début d'application sous ce second mandat qui voit l'introduction d'un « maire de Bamako »,

[4]Quelques élus Adema sont déboutés par leur conseil municipal, comme en Commune II ; les relations entre les maires de commune et le nouveau maire de Bamako s'avèrent, de plus, difficiles.

le remplacement du gouverneur par un haut-commissaire, et surtout la totale délégation des affaires domaniales au niveau municipal. Les services techniques du district de Bamako sont réorganisés : une partie des techniciens est affectée au niveau décentralisé des communes tandis que l'autre rejoint le ministère des Domaines de l'État et des Affaires foncières, également mis en place (en 2000) dans la dernière mandature.

La reprise des attributions foncières vient certes d'un cadre législatif et réglementaire : une série de décrets et arrêtés complète le dispositif institutionnel de la décentralisation depuis 2000, donnant plus de souplesse aux communes pour leur gestion financière. Le gonflement de leur budget annuel vient pourtant de la section d'investissement (comprenant les recettes domaniales) qui se révèle supérieure à celle du fonctionnement.

Car le tournant des gestions locales est venu aussi d'un feu vert politique adressé par la présidence du Mali, consacrant des relations pacifiées entre les maires et le représentant de l'État dans le district. C'est directement du palais présidentiel de Koulouba qu'une délégation nationale est envoyée pour étudier les disponibilités de terrain, et ce avant même la mise en place du ministère des Domaines de l'État. À la suite de son travail, un conseil extraordinaire des ministres libère finalement les zones de recasement pour affectation et attributions municipales en mai 2001. Le « débridage » du foncier s'enclenche alors selon une chronologie ramassée.

Les opérations de régularisation et d'attribution reprennent d'emblée sous l'angle des arrangements et des compromis, comme par exemple en Commune II qui sort d'un climat de fortes tensions municipales. Les communes de la rive Nord négocient en outre un quota de parcelles à attribuer dans la zone de Sotuba qui avait été dévolue, sous le mandat précédent, au monopole de la seule ACI. Assurément l'évolution interne à l'Adema-PASJ pèse dans cette nouvelle conjoncture : le « clan CMDT »[5], manifeste dans

[5]Ce leadership interne au parti au pouvoir s'est constitué autour d'anciens cadres de la Compagnie malienne de développement textile, fleuron de l'industrie cotonnière nationale.

la tutelle ministérielle de l'Agence[6], voit alors sa position de force politique ébranlée dans la capitale.

Les listes des « déguerpis » des anciens quartiers spontanés sont partout reprises, et nettement gonflées en vue de la mobilisation des zones de recasement. Une fois connues les nouvelles règles du jeu qui donneront les mains libres aux municipalités, la légitimité des opérations s'élargit des 25 quartiers déjà listés depuis 1993 aux « cas sociaux » plus généralement inventoriés parmi les administrés des communes. L'argument du logement des pauvres est donc massivement mobilisé pour enclencher l'affectation des terrains aux communes, au-delà du strict programme « Sauvons notre quartier », et préparer de véritables lotissements déguisés.

Mais le traitement des « déguerpis » fait aussi ressurgir des formes de stigmatisation dans le cadre d'autres pressions qui se réorganisent autour des élus municipaux au fil des affectations domaniales. L'effervescence qui renaît dans les mairies met en scène des leaders coutumiers, des techniciens décentralisés, de nouvelles considérations électoralistes, avec l'argument réaliste que « les pauvres c'est bien beau mais ça ne paye pas et ça entretient même la spéculation ».

À son arrivée à la tête du nouveau ministère des Domaines, en effet, la ministre s'est fait remettre un compte rendu de l'historique des droits coutumiers des Niare, des Toure et des Drave dans tout le territoire de Bamako. C'est l'occasion d'une relecture sélective de la « fondation de la ville », de ses « premiers occupants » et de ses *jamanatigiw*[7], qui justifie sur le fond les instructions politiques de la présidence : « que la décentralisation préserve la part des autorités traditionnelles ! » La porte est (ré)ouverte aux interprétations à géo-

[6]C'est-à-dire le ministère des Finances, longtemps tenu par Soumaïla Cissé après qu'il eut dirigé l'ACI et avant qu'il ne conquière, difficilement, l'investiture de l'Adema aux élections présidentielles de 2002.

[7]Les lignées de chefs de canton désignées par l'autorité coloniale comme dépositaires des intérêts indigènes. Leur prévalence foncière a occulté de plus anciens rapports de force et de compromis engagés avec des occupants antérieurs, notamment avec les Coulibaly installés en rive nord du fleuve Niger. La littérature rendant compte de l'idéalisation de ce qui ne fut qu'un moment du passé est abondante dans le cas du Mali rural (Amselle, 1990). Nous avons tenté de la compléter à propos de l'histoire précoloniale des localités devenues urbaines dans le sud du pays (Bertrand, 1990).

métrie variable de la légitimité coutumière : parcelles réservées aux notables « respectables » (les Niaré notamment), intérêts « oubliés » (à Nafadji, par exemple).

Les techniciens décentralisés depuis le début de 2002 contribuent quant à eux d'emblée à la transformation des prérogatives municipales en matière de régularisation en véritables opérations de lotissement, ouvertes de fait à toute clientèle solvable. Nombre d'entre eux ont cherché à se faire affecter dans les communes où ils savaient, depuis leurs précédentes activités dans les services techniques du district, que des zones de recasement étaient disponibles pour le morcellement. Car ils comptent sur des lots dans l'affaire. Pour y parvenir face à une certaine concurrence, ils ont laissé entendre qu'une redistribution des parcelles pouvait être faite en faveur des agents de leurs services capables de les appuyer dans ces démarches. Ceci explique que la décentralisation des fonctionnaires du district débouche sur une collaboration zélée avec les maires et des relations entreprenantes avec les autres élus locaux ; certains agents envisageant même une carrière politique municipale à l'aube du troisième mandat.

Dans les zones de recasement, l'attribution de terrains à d'autres personnes que les « cas sociaux » reprend donc. Car les maires ont besoin de ressources financières pour jouer les garanties et satisfaire au dispositif de *capacity building* promu par les bailleurs de fonds internationaux de la décentralisation : renforcement institutionnel et entreprenariat municipal sont à l'ordre du jour. En outre, l'approche des élections, au moment où le foncier se libère, redevient déterminante. Déjà des clefs de sélection des attributaires ont été rodées sous le mandat précédent, dans l'intimité des conseils municipaux. Les parcelles sont réparties entre les différents quartiers de la commune (les conseillers municipaux plaidant pour « leurs » demandeurs respectifs), et entre les représentants des différents partis dans le jeu fluide des coalitions nationales. Car du « Coppo » de 1997 on est passé aux trois « blocs » électoraux de 2002 selon un positionnement inédit des partis. Les choix d'attribution sont désormais énoncés comme une règle du jeu reconnue, susceptible de porter les ralliements électoraux ou de cristalliser les conflits.

À l'approche de la fin du mandat municipal, la relance foncière ne manque donc pas d'enflammer les commentaires de l'opinion publique. Fondée ou non, l'idée se généralise que « les maires

morcellent à tour de bras », qu'ils sont « tous » pris dans une logique de court terme qui les pousse à vendre pour « s'enrichir au plus vite ». Les scissions internes aux grands partis, les changements personnels d'étiquettes politiques, donnent à penser que ceux du mandat en cours ne seront pas plus réélus que ceux du mandat précédent. Trop de promesses sont faites et trop de pressions n'aboutissent pas, dans le laps de temps court d'un mandat tronqué, pour ne pas sentir le vent tourner pour les représentants de l'Adema-Pasj qui semblent n'avoir conquis qu'une majorité précaire dans la capitale.

La donne foncière perd ainsi, de nouveau, sa tournure d'ensemble pour engager des profils variables d'une municipalité à l'autre : consensus en Commune II, divergences en Commune I, réactions associatives de quartiers en Communes IV et V. Ce fractionnement de la gestion urbaine s'illustre d'ailleurs dans le fait que les montants exigés lors des attributions de parcelles varient d'une commune à l'autre : la pratique décentralisée n'obéit guère au principe de cohérence administrative.

Foncier sanctionné : nouvelle suspension imposée d'en haut

La sanction qui intervient en 2002 à l'encontre de deux des six maires de Bamako suggère que ce nouveau blocage foncier est plus ponctuel que celui du précédent mandat. Des éléments déjà vus se retrouvent pourtant : il s'agit une mesure prise d'en haut, qui court-circuite la médiation administrative régionale ; la décision de suspendre un élu du fait de ses pratiques domaniales prend de plus un caractère radical ; enfin, un lien implicite apparaît entre la mise en cause gestionnaire des maires et leur mise en cause politique : les quatre magistrats communaux restants seront en effet relevés de leurs fonctions quelques mois plus tard, à l'issue d'une affaire de distribution brumeuse des cartes électorales dans la capitale.

Moins d'une année après la relance des attributions foncières, une commission d'enquête du ministre des Domaines de l'État pointe du doigt les détournements de certains, mais stigmatise les pratiques de tous, élus mais aussi cadres. Dans l'optique de la lutte contre l'enrichissement illicite, son rapport ne sera pas rendu public, mais

conduit à suspendre en mai 2002 le maire de la Commune I que ses conseillers municipaux critiquaient pour avoir « joué cavalier seul » dans la redistribution des prébendes domaniales[8].

Ce fonctionnement heurté est-il si inédit et lié à l'agenda politique de la décentralisation dans le cas particulier de la capitale ? En réalité, la répétition des modes permissif et répressif, à deux reprises en dix ans de vie urbaine, n'est pas fortuite. Elle trace un véritable scénario dans lequel la gestion foncière prend successivement une tournure débridée et une orientation brutalement braquée. La vie communale apparaît ainsi rythmée par une alternance de fond qui la conduit de l'effervescence à la paralysie, et qui fait osciller nombre de citadins entre activisme et attentisme, dans un rythme pas moins soutenu de suivi des opportunités domaniales dans leurs quartiers.

Loin de constituer un scénario de rupture, propre aux rapports de force politique du multipartisme, cette alternance apparaît en réalité constitutive des rapports entre pouvoirs urbains locaux et régulations étatiques. Sa représentation dans l'histoire post-coloniale des villes maliennes dépasse les schémas institutionnels et les régimes présidentiels. Elle dévoile un mode de structuration des marchés fonciers et des pouvoirs politiques à long terme ; elle nuance l'originalité des changements introduits par la réforme administrative et nous oblige à replacer le contexte en cours dans la perspective d'une relative banalité.

Jalons pour une histoire urbaine à rebours

En remontant dans l'histoire des collectivités territoriales, on peut en effet trouver d'autres déclinaisons d'une même alternance dans le

[8]L'ensemble du conseil communal sera finalement dissous en janvier 2003, une inspection de l'administration territoriale ayant estimé que la mairie avait plus généralement été mal gérée, des conseillers ayant été « mouillés dans les scandales fonciers ou ayant fait une utilisation abusive des domaines de l'État ».

« bon usage » du foncier. Deux épisodes circonstanciés illustreront les précédents du scénario débridé/bloqué. Faut-il n'y voir qu'un héritage du parti unique ? Ou bien faut-il chercher plus loin, dans les relations directes et personnalisées des leaderships locaux et des patronages nationaux ?

Hauts et bas de l'UDPM : du patron tout puissant au maire lâché

Une première variante est l'accumulation par certains maires d'impunités domaniales et de coups de force contre les normes bureaucratiques, qui sont ensuite interrompus brutalement par un changement de tête politique au sein du parti unique du pays (1979-1991). Fréquent dans les sections de l'Union démocratique du peuple malien, sous la Deuxième République, ce type d'épisode a laissé durablement ancré l'idée que des maires pouvaient se maintenir au-dessus des contingences locales. Cette image persiste malgré la fluidité du jeu électoral récent et l'absence de tremplin vers d'autres carrières politiques – celles de la députation notamment – qui semblent caractériser aujourd'hui les représentants des collectivités locales.

De 1982 à 1988, le fonctionnement de la mairie de Koutiala en donne un exemple édifiant. La pratique clientéliste du maire y est alors liée au soutien personnel d'un haut personnage du régime UDPM (Bertrand, 1990). Compagnon d'armes de Moussa Traoré lors du coup d'État de 1968, puis dans le Comité militaire de libération national (CMLN), secrétaire adjoint de l'UDPM depuis 1979, c'est bien un natif de la région de Koutiala qui a assuré le leader local d'un appui éventuellement coercitif à la tête de la ville. « L'équilibre des forces » dans la capitale du coton malien – une rente stratégique pour les finances du pays – est téléguidé depuis Bamako. Cette surveillance des dirigeants nationaux a notamment pris la forme de sermons contre « l'esprit de division » dont la petite ville était le théâtre, au nom du « soutien inconditionnel du Mali profond au chef de l'État ». La toute puissance du premier magistrat de Koutiala est directement articulée au patronage de Bamako. Non seulement elle cautionnait la marge de manœuvre foncière du premier, mais elle bloquait les contre-pouvoirs locaux dans leurs tentatives – processus

électoral[9], délégations envoyées dans la capitale – de s'opposer au « clan du maire ».

La crise que traverse l'UDPM à la fin d'une décennie d'existence annonce le tournant : « l'esprit de tendances » mine l'objectif de développement national à tous les niveaux de la hiérarchie politique. Le congrès extraordinaire du parti, en mars 1987, s'appuie sur une campagne de « lutte contre la corruption et de moralisation de la vie publique malienne » pour détourner l'élite politique de l'idée d'une nécessaire multiplication des partis. L'année suivante, le renouvellement du Bureau exécutif central (BEC) du parti fait perdre à Koutiala son soutien auprès du chef de l'État. Ce remaniement national coïncide avec une enquête policière qui conduit à l'arrestation d'intermédiaires locaux, puis à la suspension du maire lui-même. La soudaineté de ce retrait imposé contraste avec l'économie des manipulations domaniales qui s'était édifiée durant deux mandats à la tête de la mairie, et avec l'accumulation des tensions locales sur près d'une décennie.

La donne foncière est au centre de cette pérennisation d'un leadership, puis de son désaveu final. Enjeu des concurrences municipales, l'attribution des parcelles à usage résidentiel passe outre la réglementation dévolue au niveau régional et local depuis le milieu de la décennie. Le terrain municipal est utilisé à plusieurs égards pour la satisfaction d'intérêts patrimoniaux et privés. Ses formes officieuses, diverses, massives, et qualifiées de « mafia », sont érigées en offre locale de lotissement à l'encontre des prescriptions techniques. L'illicite apparaît ici au cœur de la pratique communale.

Le cadre législatif qui a déconcentré les techniciens de l'Urbanisme et des Domaines dans les chefs-lieux de région et de cercle au cours des années 1980, loin de brider les initiatives locales, les a au contraire placées dans une surenchère électoraliste au rythme des divisions internes à l'UDPM.

La période UDPM illustre donc bien une communication directe des pouvoirs communaux et de « fiefs » nationaux. Ce fonctionnement clientéliste a pu être régulé dans ses abus ponctuels, il n'a pas fon-

---

[9]Lors des élections locales de 1985, des gendarmes furent envoyés depuis la capitale pour interrompre un vote qui risquait de mettre fin au règne du maire et pour procéder à quelques arrestations provisoires dans le clan adverse.

damentalement été liquidé. Au-delà des sanctions individuelles, la gestion foncière heurtée qu'il a permise, et qui en même temps l'a nourri, dépasse les personnes et implique l'adhésion des territoires urbains les plus fins au clientélisme municipal. En ce sens, le pouvoir communal continue de poser, dans l'avenir du pays, la question d'habitus politiques hérités. Du régime de parti unique – et son jeu de factions – au fractionnement des partis actuels, les têtes locales de réseaux politiques continuent d'occuper une position à la fois stratégique et usante.

Rappels à l'ordre du chef de l'État : moralisation « soft »/coups d'arrêts musclés

En remontant encore en arrière dans la vie municipale post-coloniale, une autre figure de l'alternance foncière montre les maires dans un rapport personnel avec le père de la Nation, du fait d'une exigence, opérant dans une relation de cadet à aîné, de « moralisation de la vie publique ». Tenir le rang du local dans la patrie, c'est alors le situer dans une position de soumission et de respect à l'égard du plus haut représentant de l'État, dont le vocabulaire politique se calque sur le vocabulaire familial[10]. Cette relation quasi domestique au sein du *faso*[11], implique obligations, protection et modération, soit une chaîne d'allégeances personnelles dont les « affaires de terrains » s'avèrent le lubrifiant – mais aussi le nœud gordien[12] – principal.

De la Première République (1960-1968)…

L'exigence de moralisation de la vie publique a des fondements anciens dans les thèmes portés par les premiers partis d'origine

[10]Pudeur – *malo* – et respect – *bonya* – sont les principales attitudes requises à l'égard d'un tuteur.

[11]La « patrie » est de même valorisée comme le prolongement public du rapport au *pater familias* au sein de la maison.

[12]« Qu'il est difficile d'être maire et d'être sans cesse appelé à solutionner les moindre problèmes domestiques des uns et des autres », est un discours de plus en plus récurrent, depuis une décennie, dans les multiples séminaires touchant à la gouvernance municipale.

coloniale. Une archive de l'Union soudanaise du rassemblement démocratique africain (US-RDA) témoigne de la relation personnalisée de son leader national, le premier chef de l'État malien, aux militants locaux. Quand les maires se comptent encore sur les doigts d'une main, les enjeux locaux des remodelages urbains et des « redressements » de quartiers se mesurent déjà à l'aulne du modèle politique de Bamako. Lors de la réunion des maires de la République au ministère de l'Intérieur à Bamako, le 4 juillet 1966, les consignes du président Modibo Keïta abordent ainsi la question des lotissements urbains dans une première « campagne nationale contre la spéculation » :

« Il est évident que la mise en place d'une nouvelle organisation (communes accédant au statut de plein exercice) suscite de multiples appétits. Ne vous laissez donc pas entraîner dans le recrutement du nouveau personnel pour satisfaire certaines personnes… Enfin, il vous faudra vous pencher sérieusement sur le problème des lotissements. J'insiste sur ce point parce qu'il a donné lieu à beaucoup d'abus. Certains responsables politiques et administratifs se sont taillés la part du lion en s'attribuant plusieurs lots. Nous ne devons en aucune manière nous servir au-delà de nos droits stricts. Là où cela a été fait, j'invite les maires de ces localités à ne pas hésiter à y apporter des corrections nécessaires. À Bamako, nous sommes en train de procéder au recensement général des concessions. Ceux qui en auront plusieurs devront indiquer comment ils les ont eues et soyez persuadés que nous y mettrons bon ordre même si certains devront en pâtir. »

Cette surveillance des réalités du terrain – de terrains – par le chef de l'État est en fait une constante des présidences maliennes. Elle permet de comprendre pourquoi d'autres que les maires : notables déclassés, cadres de second rang ou « vieux » bafoués dans leurs droits, en ont appelé à l'arbitrage direct du « Président à Bamako » pour résoudre des conflits locaux, désamorcer des tensions familiales ou servir leurs intérêts particuliers. Occasions d'une bienveillante sollicitude ou d'avertissements tranchants, ces entrevues ultimes entretiennent une image duale de l'État dans ses rapports avec les espaces plus lointains du centre politique : la tête de réseau, informée en toutes occasions et tous lieux jusqu'au plus petit recoin du pays, fait contrepoids à la bureaucratie chroniquement défaillante.

… Aux conséquences du « coup » militaire de novembre 1968

La face omnipotente de l'État a pris des allures plus musclées à l'égard des collectivités décentralisées. Directes ou déléguées, ces réactions du « centre » à l'égard des « périphéries » urbaines ont eu pour principal enjeu le contrôle des extensions irrégulières.

Du renversement du régime US-RDA à la fin de 1979, des délégations spéciales prennent le relais des élus avec fréquemment à leur tête des hommes « en tenue ». Ce recadrage de la vie administrative se prolongera sous la Deuxième République, quand bien des gouvernorats de région auront encore des militaires à leur tête, comme celui de Sikasso à la fin des années 1980. À deux reprises dans l'histoire communale du chef-lieu méridional, ce musclage se traduit par un coup d'arrêt donné *manu militari* aux « débordements illicites », un refus de toute concession à l'égard des développements urbains spontanés, et ce à l'encontre des précédentes compromissions municipales.

C'est le cas au cours du régime du CMLN, quand la délégation de Sikasso procède à la première casse autoritaire de deux embryons de peuplement non lotis au nord de la ville. Quelques années plus tard, en janvier 1988, un nouveau débordement local suscite la réponse radicale du représentant du chef de l'État dans la région : l'ultimatum est lancé aux habitants qu'un déguerpissement est imminent ; puis les bulldozers entrent en action malgré l'apitoiement de certains notables : puits bouchés, greniers défoncés, fondations anéanties. C'est en effet un « étranger » à la ville qui prend l'initiative d'une ligne de conduite ferme et rompt ainsi avec les hésitations du maire devant des pressions contradictoires. Capitale régionale, Sikasso ne doit pas donner au chef de l'État l'image d'une ville affaiblie par des divisions de clientèles, des conflits familiaux et des tergiversations particulières. Au-delà d'une simple leçon réglementaire, le gouverneur a répercuté un véritable avertissement à la commune, car on discute au ministère du Développement à la base et des Collectivités territoriales d'une éventuelle fonctionnarisation des maires. En pleine crise budgétaire et politique nationale, les « petites histoires de terroir » ne doivent pas brouiller les cartes de la mobilisation unitaire qui est censée soutenir le président et secrétaire général du parti.

On pourrait d'ailleurs remonter plus en amont, dans l'histoire pré-communale des cités anciennes et des localités aujourd'hui urbaines, pour trouver d'autres jalons de ces rapports en dents de scie dont les courses de vitesse, les fuites en avant et les interruptions brutales de l'appropriation foncière, sont l'expression privilégiée. Assurément d'autres fondements, coloniaux et précoloniaux, sont à rechercher dans l'évolution séculaire des patrimoines lignagers sous l'impact d'une gestion moderne, technique et marchande, des affaires de terrains (BERTRAND, 1990). Une brève rétrospective sur trois républiques a cependant montré qu'au-delà des régimes institutionnels et politiques, la tension du « débridé » et du « bloqué » était déjà bien constitutive de ces rapports.

En guise de conclusion : quoi de neuf, finalement, pour les villes sous décentralisation ?

L'histoire récente de la démocratisation et de la décentralisation n'est-elle alors qu'une simple répétition ? Faut-il en conséquence désespérer d'une administration territoriale qui serait dans l'impossibilité viscérale à se réguler en douceur ? Et renoncer à des scénarios moins heurtés ?

Dans une économie de faible capacité productive et une gestion publique de pénurie, la ressource du sol reste certes au cœur des prébendes municipales et du devoir de redistribution des « puissants » à l'égard de leurs « obligés ». « Premier magistrat », « conseil municipal », « adjoint aux affaires domaniales »/« administrés-électeurs » « déguerpis » et « cas sociaux » ne sont que les adaptations contemporaines du lexique de fond (*faama/faantan*[13]) d'une relation personnalisée et moralisée. C'est bien ce qui explique que, du régime

[13]Riche et puissant *versus* pauvre et dépourvu de capital social.

de parti unique à l'inflation des partis, le rapport à la terre soit au centre des négociations politiques et que le politique se retrouve au cœur du foncier.

En rester à ces héritages de générations plus anciennes revient cependant à nier la transformation des marchés, l'effet des politiques publiques et la pertinence d'une transition démocratique. C'est donc fort de ces quelques rappels historiques que l'on peut dépasser l'ingénuité des slogans contemporains de la bonne gouvernance et apprécier ce que la dernière décennie apporte de réellement inédit aux communes urbaines. Suggérons trois pistes de réflexion :

– en premier lieu, on note une réelle accélération, depuis 1993, du rythme de libération/répression des initiatives domaniales, comme l'ont démontré, tous les trois ou quatre ans, les deux derniers mandats municipaux de la capitale. Cela tient sans doute au fait que la chronique foncière « colle » aux échéances électorales et aux contraintes de mandats courts : cinq ans de travail sur le papier, mais amputés des temps d'installation et de campagne des équipes. Certes, le renouvellement des sections UDPM tous les trois ans était plus rapide encore ; mais le rythme du parti unique a souvent assuré la continuité des représentants de base sur plusieurs mandats, imposant des têtes de réseaux locaux, des « tendances », et des patronages sur près d'une décennie de vie du parti unique ;

– on en vient donc, en deuxième lieu, à une forte versatilité municipale sous la Troisième République. Non seulement de complets revirements électoraux ont affecté les rapports des communes bamakoises à l'autorité administrative du district : rapports crispés quand la capitale apparaissait comme bastion de l'opposition politique nationale, avant 1997, puis pacifiés quand elle devint un fief intégral de l'Adema. Mais aucun maire sortant des principales villes du pays n'a été réélu en 1998 (Bertrand, 1998). Les dernières consultations législatives confirment l'instabilité de la capitale en plaçant le nouveau Rassemblement pour le Mali (RPM) en tête des votes après que son leader eut bénéficié, alors qu'il était Premier ministre du régime Adema, du soutien privilégié de « l'intérieur » du pays contre les sections politiques de Bamako ! Rappelons qu'au nom de la bonne gouvernance et de la démocratie d'alternance, que les promoteurs de la décentralisation ont explicitement associées aux promesses de la décentralisation, Ibrahim Boubacar Keita en appe-

lait, exemples français à l'appui, à l'aube des élections de 1997, à ce qu'un personnel politique stable s'investisse à long terme dans les carrières locales. C'est pourtant avec une stratégie de revanche anti-adémiste, que le RPM vient de débouter en force les élus bamakois de la précédente assemblée nationale, avant peut-être de prolonger l'essai au plan municipal.

Cette fluidité du jeu politique communal renvoie bien sûr aux incertitudes de la vie politique nationale : scissions retentissantes au sein des principaux partis, abstention électorale considérable. Reste qu'elle peut être vue aussi dans ses effets positifs : le *turn-over* des responsables communaux conduit à une assimilation rapide des nouvelles dispositions institutionnelles et des opportunités de soutien des bailleurs de fonds internationaux, eux-mêmes soumis à la succession rapide des « Projets » et de leurs cibles ;

– à plus long terme, enfin, les dix dernières années témoignent d'un réel changement de discours et de pratiques à l'intention des pauvres, des citadins irréguliers, des quartiers non lotis et autres manifestations « spontanées » de la crise urbaine.

Du constat de l'illicite et de sa thérapeutique en termes de casses autoritaires (refoulement des déguerpis), au registre de l'intégration citoyenne dans des dispositifs de régularisation, l'évolution est notable. Et pourtant, le fait de placer concomitamment la « lutte contre la pauvreté » et la « promotion du local » dans les bonnes pratiques de la gouvernance est loin d'être l'apanage du seul Mali. L'une et l'autre vont dans le sens des bailleurs de fonds du pays. Pourtant aussi les opérations de régularisation ont viré plus opportunément à la récupération de la cause des exclus pour libérer des terrains de la tutelle administrative et en détourner une part au profit de non-démunis. Pourtant enfin, le renversement des termes, de la stigmatisation à la « participation », laisse sceptique bon nombre d'employés, de techniciens et de cadres communaux. Il n'a pas mis fin en tout cas à l'opinion selon laquelle ces irréguliers, « migrants sans le sou », « illettrés entêtés », n'ont pas sur le fond les moyens – et donc pas la légitimité – d'une présence en ville. Ce qui revient à dire que les politiques urbaines devraient se débarrasser de leurs oripeaux misérabilistes et s'attacher à d'autres couches sociales. Une façon de renvoyer, non aux nouvelles compétences locales, mais à des objectifs et des moyens d'État.

Bibliographie

AMSELLE J.-L., 1990 –
Logiques métisses. Paris, Payot.

BAYART J.-F., 1989, –
L'État en Afrique. La politique du ventre. Paris, Fayard.

BERTRAND M., 1990 –
Question foncière et villes secondaires au Mali : les communes méridionales de Sikasso, Koutiala et Bougouni. Thèse de doctorat de géographie, univ. de Paris X-Nanterre, 668 p.

BERTRAND M., 1998 –
Les élections communales maliennes de 1998, première édition : étirement électoral et remue-ménage partisan. *Politique africaine*, 72 : 212-220.

BERTRAND M., 1999, –
Transition malienne, décentralisation, gestion communale bamakoise. Paris, CNRS-Prodig (Mémoires et documents, n° 8), 110 p.

Processus de décentralisation et pluralité de logiques des acteurs au Mali

Bréhima Béridogo
Anthropologue

L'objectif de cette étude est de faire un parallèle entre les attentes, les discours, les perceptions et pratiques des différents acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la réforme de la décentralisation. On procédera d'abord à un bref rappel des types d'administration subis par les communautés maliennes dans les périodes précoloniales, coloniales et post-coloniales puis on analysera la confrontation de diverses logiques tout le long du processus de la décentralisation, notamment au moment du découpage c'est-à-dire de la constitution des communes rurales[1]. On se demandera notamment si la paysannerie malienne a véritablement réclamé la réforme de la décentralisation, comme tend à le faire croire le discours de l'État.

[1]Ce travail est le fruit de sept années de recherche (1995-2002) dans le cadre du Gredef (Groupe de recherche sur l'État, la décentralisation et le foncier). Des enquêtes de terrain ont été menées dans différentes communes rurales des cercles de Kadiolo, Sikasso, Dioïla, Niono, Ségou, Diéma et Youwarou. Nous nous sommes intéressés à toutes les étapes de la décentralisation (information, découpage, élections, élaboration de textes, etc.).

Historique de l'administration d'État au Mali

Les sociétés précoloniales

Dans la période précoloniale, les sociétés évoluant sur l'actuel territoire du Mali ont connu, en fonction des époques et de l'espace occupé, diverses formes d'organisation sociale : groupes nomades ou semi-nomades, communautés villageoises, associations de villages sur des bases lignagères ou claniques (*kafo*), État, etc.

Mais quels que soient les types d'organisation de la société à ces époques, et contrairement à un discours étatique actuel qui veut y repérer les prémisses de la décentralisation, on n'y trouvait nullement une administration décentralisée dans le sens moderne, qui implique la possibilité de l'accès de tous au pouvoir par le jeu de la compétition électorale, de l'égalité des voix et partant, des hommes. S'il y a eu souvent cession d'une portion du pouvoir par l'autorité centrale, c'était beaucoup plus à des souverains locaux, provinciaux qu'à la population. Certains États ont même été caractérisés par une extrême concentration comme le royaume de Sikasso (Béridogo, 1997 : 21 ; Kassibo, 1997 : 2).

L'État colonial

Les colonies françaises d'Afrique ont été conquises par des militaires qui se sont chargés de l'administration dans les premières heures de la colonisation. Ils ont ainsi imprimé à l'administration coloniale leur marque, l'autoritarisme et la forte hiérarchisation. Les administrés, jusqu'en 1946, étaient des sujets de l'empire colonial, soumis au régime de l'indigénat. Ce statut donnait aux administrateurs et particulièrement aux commandants de cercle le droit de les frapper de sanctions pénales sans en référer ou à en justifier devant aucune autorité judiciaire (Béridogo, 1982 : 215).

Les réformes relatives à la décentralisation opérées par l'administration coloniale furent la création des communes mixtes du premier degré de Kayes et Bamako en 1918, Ségou et Mopti en 1953 et Sikasso en 1955 (Traoré O., 1986 : 39). La loi du 18 novembre 1955 relative à la réorganisation municipale en Afrique noire et à Madagascar érigea les communes de Bamako, Mopti et Ségou en communes de plein exercice. Celle du 10 novembre 1956 fit de Sikasso une commune de moyen exercice qui ne devint commune de plein exercice qu'en 1959. En 1958, furent créées les huit communes de moyen exercice de Kita, Nioro, Kati, Koulikoro, Koutiala, San, Tombouctou et Gao.

Mais vu le statut des communes, on ne peut parler de décentralisation avant la loi du 18 novembre 1955. En effet, la commune mixte du premier degré était administrée par l'administrateur du cercle assisté d'une commission municipale de sept membres dont cinq Français et deux « indigènes sachant parler et écrire le français ». Ils étaient nommés par arrêté du gouverneur sur proposition du commandant de cercle. Les avis de la commune mixte n'avaient qu'un caractère exclusivement consultatif. Ils ne liaient nullement le commandant de cercle qui pouvait passer outre (Traoré O., 1986 : 40, 43).

La commune de moyen exercice était administrée par un maire nommé et une commission municipale élue au suffrage universel. Mais la distinction entre membres français et indigènes disparaissait. Ni la commune mixte, ni celle de moyen exercice n'avait de personnalité juridique. C'est seulement celle de plein exercice qui en avait et qui était aussi administrée par un maire et un conseil municipal élus et non plus une commission municipale.

L'État post-colonial au Mali

La période post-coloniale a reconduit l'organigramme de l'administration coloniale. Avant la réforme de la décentralisation, au sommet il y avait le ministère de l'Intérieur, dénommé par la suite ministère de l'Administration territoriale et du Développement à la base. Ensuite venaient les régions, administrées par des gouverneurs à l'instar des colonies de l'ex-A.-O.F. (Afrique-Occidentale française) et A.-É.F. (Afrique-Équatoriale française). Et les régions, comme les colonies,

étaient divisées en cercles placés sous l'égide d'un commandant de cercle. Les cantons furent supprimés et remplacés par des arrondissements confiés à des administrateurs appelés chefs d'arrondissement. C'est pourquoi, trente-cinq ans plus tard, Boubacar Sada Sy (1994 : 7) qualifiait l'administration malienne d'héritage de l'armée coloniale dans sa structure et son fonctionnement.

Le principal changement apporté fut l'affaiblissement de la chefferie traditionnelle (chefferie de village ainsi que des autres types de pouvoir traditionnel comme la maîtrise des terres, des eaux, les autorités religieuses, etc.). Depuis, comme au Niger (Olivier de Sardan, 1998 a : 66), le seul avantage que l'État accorde à ces chefs est la « remise » sur le montant de l'impôt qu'ils collectent pour l'Administration.

Le premier régime du Mali indépendant a donc hérité de la colonisation cinq communes de plein exercice et huit de moyen exercice. Les textes faisaient des subdivisions administratives des collectivités territoriales devant s'administrer librement par le biais de conseils élus (article 41 de la constitution du 22 septembre 1960). Mais elles ne resteront que des circonscriptions administratives gérées par les administrateurs du régime (MDD, 1994 : 4). La Première République n'a pas procédé à la création de nouvelles communes, mais la loi 66-9/PM-RM du 2 mars 1966 va unifier le régime juridique des anciennes en les érigeant toutes en communes de plein exercice (Traoré O., 1986 : 94).

Après le coup d'État de 1968, les militaires nomment des délégations à la place des conseils communaux. En 1977, l'ordonnance n° 77-44/CMLN du 12/07/1977 portant réorganisation territoriale et administrative de la République du Mali, fait de Bamako un district ayant un statut de région et dirigé par un gouverneur nommé en conseil des ministres. Cette même ordonnance crée une septième région, celle de Tombouctou, et stipule par ailleurs que les arrondissements peuvent avoir vocation à devenir des communes rurales.

La renaissance de la vie politique va se traduire par la création, en 1979, d'un parti unique constitutionnel, l'UDPM (Union démocratique du peuple malien), auquel l'adhésion était obligatoire. L'administration est dite « de développement » et des taxes de développement local et régional sont instituées.

Pour ce qui concerne les réformes relatives à la décentralisation, la commune de Bougouni fut créée en 1980 et le district de Bamako a été divisé en six communes en 1978, ce qui fit passer le nombre de celles-ci de 13 à 19 pour l'ensemble du pays. Mais les faits n'ont pas suivi le droit, comme le dit Ousmane Traoré (1986 : 129), quant à la possibilité pour l'arrondissement de se transformer en commune rurale. Par contre, les structures de participation publiques qu'étaient les conseils de région, de cercle et d'arrondissement seront fonctionnelles à partir de 1986 (*ibid.* : 110).

Les luttes politiques menées sous l'égide d'associations militant pour la démocratie, Cnid (Comité national d'initiative démocratique) et Adema (Alliance pour la démocratie au Mali), vont entraîner une insurrection populaire en mars 1991 et l'intervention ultérieure des militaires mettra fin au régime de l'UDPM. La période transitoire fut assurée par les militaires et les responsables politiques et syndicaux civils. C'est l'époque où furent élaborés les textes de loi y compris ceux relatifs à la libre administration des collectivités.

L'idée de décentralisation a donc existé dans le discours politique lors des deux premières Républiques maliennes. Mais sa traduction dans la réalité a été très timide sous la Première et la Deuxième république (Kassibo, 1997 : 2-4). La dernière a été poussée dans ses derniers retranchements par la rébellion touarègue et les soulèvements populaires vers la fin de son règne. Et la décentralisation a été l'une des promesses faites aux rebelles dans le cadre des accords dits « de Tamanrasset ». Les mêmes promesses seront reprises par les autorités de la transition et consignées dans le « pacte national », c'est-à-dire les accords conclus avec les structures des MFUA (Mouvement des fronts unifiés de l'Azawad). Une fois installée, la Troisième République était obligée de donner des preuves de sa bonne foi à la rébellion et aux revendications paysannes relatives aux exactions de l'administration et des agents des eaux et forêts. Suite à la réforme de la décentralisation, l'organigramme de l'administration est le suivant du sommet à la base : le ministère de l'Administration territoriale et des Collectivités locales, les régions, le district de Bamako, les cercles et les communes. Ces structures sont respectivement sous l'autorité du ministre, des hauts-commissaires, du maire de Bamako, des préfets et des maires. Mais ce qui nous intéresse ici est la mise en œuvre de cette réforme dans les zones rurales et notamment, les comportements des différents acteurs.

Les confrontations de logiques

La mise en œuvre de la réforme de la décentralisation va mettre aux prises différents acteurs (l'État, les partis politiques et les administrés, les communautés des zones rurales) aux perceptions et logiques différentes, voire divergentes par rapport à la nature du pouvoir en tant que tel, aux critères de constitution des communes rurales (découpage), au choix des conseillers communaux et du maire, au partage du nouveau pouvoir, etc.

Perception locale des pouvoirs traditionnels

À travers les enquêtes de terrains, deux perceptions du pouvoir traditionnel transparaissent ; l'une à travers le discours des tenants de ce pouvoir, l'autre à travers celui des administrés.

Pour les premiers c'est un pouvoir légitime, juste, doté de toutes les qualités pour le bien-être des administrés. Ainsi, selon El Hadj Ibrahima Coulibaly, un conseiller du chef de village de Zégoua, « le chef de village veille à la sauvegarde de l'unité, de la concorde et de la paix entre les villageois. Il tranche les litiges. Il est l'intermédiaire entre le village et l'extérieur, le gardien de la tradition et s'occupe des lieux sacrés. La fonction de conseiller n'est pas rémunérée et il n'y a pas d'âge fixe pour l'être. Mais quand on le devient c'est à vie. On ne peut donc pas démissionner, mais on peut être remplacé pour cause de vieillesse ou de maladie. Ni un étranger ni une femme ne peut devenir conseiller ».

Mais pour certains administrés, c'est un pouvoir dénaturé, corrompu qui a perdu toutes ses qualités originelles comme nous le déclare cet habitant : « Jadis, les gens étaient craints à cause de l'importance du monde qu'ils avaient derrière eux et à cause de leur parole. Les aînés se respectaient et se faisaient des concessions mutuellement. Aujourd'hui, ce n'est plus le cas. On ne suit que les riches ».

Les logiques rurales par rapport aux pouvoirs traditionnels se sont essentiellement cristallisées autour d'un certain nombre d'oppo-

sitions : autochtones/allochtones, hommes/femmes, aînés/cadets, castes supérieures/castes inférieures, propriétaires/non-propriétaires fonciers. Ainsi, par rapport aux problèmes fonciers cet administré affirmait : « Les villageois ont réalisé que les responsables sont en train de livrer le village en pâture aux étrangers... La décentralisation aura été un échec si le chef de village et son entourage ne sont pas inquiétés ».

On ne peut donc pas dire qu'il y ait une perception unanimiste du pouvoir traditionnel par les communautés rurales. Celles-ci sont plurielles au sens propre et figuré, ainsi que les perceptions qui sont fonction des intérêts des différents groupes en présence.

Perceptions locales des pouvoirs d'État

Selon Christophe Anthoine (1998 : 85-86), au Bénin l'État est le référent ultime et les Béninois redoutent qu'il ne les abandonne, ne les livre à eux-mêmes. Mais dans les zones rurales maliennes, c'est une tout autre perception de l'État qui prévaut.

Pour les Sénoufo du Mali, les pouvoirs d'État vivent de ruse ou de brigandage. Ils procèdent par l'extorsion de biens aux dominés au nom de projets mirobolants ou par le recours aux forces de répression. Ce pouvoir c'est l'incarnation du « péché », du mal (*yakë*), de la souillure (*føuønri*), etc. et l'agent de l'État est perçu comme un fainéant, un improductif, un malhonnête, un fourbe, etc. Le vocabulaire politique local identifie le pouvoir à la force (*fann'gi*), les administrés sont pour leur part conçus comme des pauvres, des faibles (*følnn'gifëlë*). Cette perception qui est rarement exprimée de manière explicite devant un allochtone apparaît surtout à travers les adages, expressions et énoncés populaires et aussi les anecdotes comme : « Aucun type de pouvoir ne constitue un chemin droit, sans embûche ni trappe pour le pauvre ». Et face aux propositions de réformes ou de projets censés, enfin apporter le bien-être, il n'est pas rare d'entendre dire que « Le pèlerinage d'un chat à La Mecque ne l'empêche pas d'attraper des souris à son retour », c'est-à-dire que le pouvoir d'État a beau se transformer, changer de main, faire toute sorte de promesses, il ne vivra que de la sueur des administrés.

Ces perceptions vont se traduire dans les attentes et appréhensions. Et elles se manifestent dans les stéréotypes que développent les communautés rurales sur le pouvoir et aussi les praticiens du développement, généralement, conçus comme étant du côté du pouvoir. Elles entraînent un réveil douloureux chez ceux animés par l'excès d'optimisme, comme en témoignent les propos de ce responsable de la CMDT (Compagnie malienne du développement des textiles) « le paysan a le défaut d'approuver tout ce que vous lui dites mais de ne pas l'exécuter » (Koné, 1983).

Les représentations et appréhensions des communautés rurales

Les représentations de la décentralisation ont été fonction du type d'informations diffusées par les organes de sensibilisation et aussi des intérêts et des logiques des différents groupes sociaux.

Ainsi, une bonne partie des paysans de Zégoua attendent de la réforme la reprise en main de la gestion du village par les autochtones et la « remise des allochtones à leur place ». Par contre, tel allochtone espère accéder au foncier (terres de culture) grâce à la décentralisation. En effet, la gestion des terres de culture dans cette localité relève du pouvoir exclusif des autochtones. Et toujours par rapport aux oppositions autochtones/allochtones, il était presque partout affirmé : « le maire doit être un des nôtres ». Ceci apparaissait comme une condition nécessaire à son acceptation par les autochtones.

Un autre administré de la même localité de Zégoua compte sur un gain de temps, c'est-à-dire un rapprochement de l'administration des administrés et la fin des tracasseries administratives dans le cadre de la délivrance des documents administratifs.

Ailleurs, dans la commune rurale de Youwarou, ce maître d'eau apprécie la réforme à condition que ce soit effectivement un retour à la tradition, comme annoncé[2]. Il évoque le temps où on ne confectionnait que des habits sans poche aux cadets pour leur

[2] Le terme de décentralisation a souvent été traduit et compris comme un retour à la tradition.

signifier qu'ils ne devaient rien garder pour eux. Il considère qu'avec la décentralisation, si les redevances sont payées par tous les exploitants aux maîtres des eaux comme par le passé, ceux-ci feront les sacrifices nécessaires et qu'il s'ensuivra un rempoissonnement du fleuve. D'autres informateurs par contre, situés en dehors de ce cercle du pouvoir, pensent qu'avec la décentralisation, les redevances devront servir au développement de la commune et non plus à l'enrichissement de l'État ou des agents des eaux et forêts ou encore aux potentats locaux.

Par rapport au profil type du maire, il y avait aussi des attentes. Et là encore, les avis étaient partagés. Selon les endroits et les avis, une femme peut devenir maire autant qu'un jeune, un étranger et même un homme de caste inférieure ou un descendant d'esclave. Mais si l'on approfondit le débat, des réserves ne tardent pas à se manifester, comme le montrent les propos qui suivent :

– au sujet des jeunes : « Un jeune chien est plus rapide qu'un vieux mais ce dernier connaît mieux la brousse que lui » ;

– quant aux femmes : « C'est la traîtrise de la femme qui a été à la base de l'assujettissement de la plupart de nos communautés. Le risque que court la commune en choisissant une femme comme maire est qu'en cas de remariage ailleurs pour cause de divorce ou de veuvage, elle emporte vos secrets » ;

– et à propos des hommes de caste inférieure il a souvent été dit : « chez nous chacun a son travail et sa place. Il y a des choses qu'il ne faut pas confier à certaines personnes, sinon ça ne marchera pas ». Ces propos rappellent étrangement ce passage de Amadou Hampâté Bâ (1980 : 182) : « tout le monde n'est pas bon pour n'importe quelle tâche. Les rôles sont partagés par la Providence intelligente ».

Pour ce qui concerne le profil du maire, on peut faire un parallèle avec la situation au Bénin (Anthoine, 1998 : 93-94). Les Béninois aussi attendent de leur maire qu'il garantisse la paix et unisse la communauté par un type approprié de règlement des conflits. Mais au Bénin, l'attente des communautés rurales, pour ce qui concerne les qualités de courtier du développement du maire, est beaucoup plus prononcée qu'au Mali. En effet, craignant que l'État ne profite de la réforme de la décentralisation pour les abandonner, les populations rurales béninoises, en contrepartie, attendent du maire l'aptitude à acquérir des fonds à l'extérieur de la commune pour le développement.

Les appréhensions de départ des communautés rurales maliennes, elles, étaient relatives à l'état de dénuement de la population, aux difficultés relatives à la perception des taxes, à la compatibilité entre les nouvelles lois et les normes locales, aux conséquences du taux élevé de l'analphabétisme, etc. C'est dans ce sens que s'exprimait ce villageois lors d'une enquête de terrain : « On dit que c'est le retour du pouvoir au terroir ; mais l'État dispose de gardes et n'arrive pas à récupérer les impôts ; comment est-ce que nous qui n'avons rien allons faire pour y arriver[3] ? » Cet autre renchérit : « Je ne peux pas être maire parce que je ne sais que parler. Je ne sais ni lire, ni écrire. Dans ce cas quand vous coiffez ou collaborez avec un lettré, il écrira quelque chose que vous n'avez pas dit et vous aurez des problèmes ».

La constitution des communes rurales (découpage) et les logiques de l'État

Au départ, l'État va exiger des administrés cinq critères pour constituer une commune rurale : les critères socioculturels, démographique (10 000 à 25 000 habitants répartis entre 15 à 25 villages), de distance et d'accessibilité du chef-lieu de commune, de viabilité économique et des critères géographiques et spatiaux.

Mais ces critères ne résisteront pas aux logiques des communautés rurales et ils seront remis en cause lors d'un séminaire officiel tenu à Ségou en 1995. On va y relativiser le rationalisme étatique, la logique des partenaires au développement, et prendre en considération le rationalisme culturel, la logique villageoise. L'État change alors de discours. Ainsi, selon un conseiller du Premier ministre d'alors, les critères initiaux n'avaient été donnés qu'à titre indicatif mais ont tendu ensuite à devenir des conditions de constitution de communes sur le terrain (Diallo, 1996 *in* Kassibo, 1997 : 11). Aussi, Jérôme Coll (1997 : 41) constate que « la notion de viabilité économique est devenue secondaire car reconnaît-on à la mission de décentralisation, il y a au fond «d'autres viabilités que cette viabilité là» ».

---

[3]Avec la décentralisation, la récupération des taxes relève de la compétence des communes alors qu'elle dépendait auparavant de l'État, à travers le ministère de l'Administration territoriale, et avait toujours été difficultueuse.

En fait, la Mission de décentralisation, et à travers elle, l'État, avait été obligée de composer avec les logiques paysannes.

Il faut d'ailleurs noter que les agents de l'État n'ont jamais eu une attitude homogène, que ce soit avant ou après le séminaire de Ségou, face à l'application des critères constitutifs des communes. On a ainsi constaté de leur part dans certaines localités un comportement consistant à trancher les problèmes selon la logique des critères initiaux de viabilité. Mais dans d'autres localités, ils n'ont pas voulu intervenir dans le découpage et ont laissé aller les choses au bon vouloir des populations. L'attitude de l'Administration à Kati illustre la première tendance, comme nous le confirment ces propos du deuxième adjoint du commandant de cercle de l'époque : « il faut construire des entités viables qui pourront se prendre en charge demain. Mais s'il faut créer des communes selon le bon vouloir des administrés, alors qu'elles ne pourront pas s'autogérer, que l'État soit là à les subventionner à coup de millions de CFA, je crois que ce n'est pas l'objectif visé. Nous pensons que notre rôle dans l'encadrement de la population, dans l'accompagnement de ce processus, ce n'est pas de dire ce qui plaît aux populations pour qu'on parle bien de nous, mais de dire ce qui convient à l'avenir, de dire ce qui est durable et de dire aux gens ce qui est l'objectif recherché par le gouvernement. Et bien sûr que ce langage de vérité, il ne plaît pas toujours ».

Par contre, à Sikasso et Kadiolo, l'Administration et la commission de découpage ne veulent pas heurter les désirs des administrés, leurs logiques.

Cette diversité dans l'approche du problème va se répercuter sur la configuration des communes rurales et aboutira à la création de « micro ou macro-communes » ou à la constitution de groupes de contestation.

Découpages communaux et logiques des communautés rurales

Depuis le séminaire de Ségou, partout où il a été tenu compte des volontés locales de regroupement on assista à la constitution de ce qu'on a appelé les micro-communes et les macro-communes.

C'est ainsi que dans le cercle de Sikasso, la commune de Zanton Ziasso n'a que 2 villages et 1 886 habitants ; Diou, dans le cercle de Kadiolo, n'est constitué que de 3 villages totalisant 2 877 habitants, etc. Par contre, la commune de Cinzana dans le cercle de Ségou compte 72 villages, celles de Dilly dans le cercle de Nara en compte 64, celle de Kolondiéba 57, etc.

Dans le cercle de Kati la commune de N'gabakoro Droua ne répond pas aux critères de viabilité géographique et spatiale. Son terroir est constitué de deux tranches séparées par la commune de Moribabougou. Pire, dans le cercle de Dioïla, le terroir de Kokoun, village de la commune de Doumanzana, est enclavé dans celle de Zan Coulibaly.

Mais là où des regroupements autoritaires ont été tentés, on assiste à des frondes. C'est ainsi qu'environ un millier de villages a refusé de participer au processus électoral pour n'avoir pas été rattaché à la commune de leur choix. C'est ainsi que dans le cercle de Diéma, des villages Bambara, dispersés entre plusieurs communes peuplées de Soninké, veulent néanmoins se regrouper en une seule commune, celle des Bambara Massassi. Dans le cercle de Ségou, la capitale du royaume ainsi que d'anciens sites de garnisons ne veulent pas de regroupement les faisant dépendre de localités qu'ils ont eu à assujettir dans le passé. Pour des raisons similaires, dans le cercle de Niono, 5 villages (Wendé, Tomonon, Godji, Tourela et Daouna) se plaignent d'avoir été rattachés de force à la commune de Doura dont le chef-lieu est à environ 5 km de chacun d'entre eux. Ils n'entendent faire partie que de la commune de Niono alors que celle-ci est distante d'environ 100 km. Jérôme COLL (1997 : 41) signale un cas similaire à Koutiala où un village préfère un chef-lieu de commune situé à 15 km à un autre distant de seulement quelques centaines de mètres. Dans le cercle de Dioïla, les villages de Kalaban, Fougani et Sanankoro n'ont pas participé aux élections communales du 2 mai 1999. Car ils ne se reconnaissent pas dans la commune de Benko dont ils relèvent actuellement. Ils sont les villages les plus anciens et n'entendent pas relever d'un village qu'ils auraient installé (KONÉ S., 1997 : 71).

À un autre niveau, même si le regroupement est accepté, la contestation peut porter sur le choix du chef-lieu de commune. Celle-ci peut s'expliquer par le fait que « dans l'esprit des populations, le fait de se

rendre dans un village pour des raisons d'ordre administratif (impôt, pièces d'état civil) conférait une suprématie de fait à ce village » (Koné Y. F., 1997 : 62). Certains ont, ainsi, tenté d'atténuer cette suprématie, d'instaurer un équilibre en convenant au moment de l'alliance que le maire viendrait d'un autre village que celui du chef-lieu de commune. C'est par exemple le pacte conclu entre Tinkolé et Koni. Il fut convenu de faire du premier le chef-lieu de commune et du second, le village d'origine du maire. Ce fut aussi le pacte conclu entre Zégoua et ses villages alliés dans le cercle de Kadiolo.

Un phénomène non moins important, qu'il faut prendre en compte dans la constitution des communes, est le comportement des ressortissants influents des localités installés à Bamako ou dans les capitales régionales. Ces « big men » ont contribué aux scissions des communes ou aux regroupements des villages.

Ainsi, dans la pratique, diverses logiques se sont opposées : celles des communautés rurales et celles de l'État à travers la mission de décentralisation. Comme Y. F. Koné (1997 : 63) on peut dire que les micro et macro-communes et les frondes en cours sont l'affirmation d'un sens pratique et l'expression de logiques locales.

Dans les premières réflexions sur la mise en œuvre de la décentralisation, plusieurs partis politiques avaient d'ailleurs opté pour une démarche prudente. Ils proposaient d'aller par étape en transformant d'abord les arrondissements en communes. Et une fois l'expérience acquise en matière de décentralisation, d'autres communes pourraient naître de ces entités... Telle fut la position du MPR selon Konté de Diéma, du BDIA selon Baby de Niono, du Parena et du Miria selon les propos tenus par leurs responsables lors d'un débat télévisé sur les antennes de l'ORTM fin décembre 1999. Mais les autorités opteront pour une autre démarche, le regroupement « volontaire » des villages en communes rurales, soutenues par l'Adema, parti au pouvoir.

C'est cette prudence qui transparaît dans le discours de ce responsable de l'opposition de l'époque, le MPR. « Bien comprise, la démocratie c'est la meilleure des choses. Quand on ne comprend pas c'est l'incivisme. On se glorifie de ne pas payer les impôts. On est allé un peu trop vite. C'est pourquoi les inconvénients ont le dessus sur les avantages. C'est un problème de maturité. Chacun ne prend que ce qui l'intéresse. La démocratie ne peut pas tout résoudre, il faut de l'autorité. »

Les attentes de l'État : excès d'optimisme ou langue de bois ?

Selon Julien Félix (1998 : 149), l'État organise la décentralisation pour atteindre les objectifs politiques que sont la légitimation de l'État de droit et la participation populaire aux processus de prise de décision. Mais à regarder de près le discours tenu par l'État, on est amené à se poser des questions sur sa cohérence et ses objectifs.

L'affirmation par exemple que « la décentralisation est une exigence démocratique. Au-delà du pluralisme politique et de la transparence, elle autorise sinon favorise l'initiative et le contrôle populaire » (Konaré, 1994 : 1) traduit la perception étatique d'un monde rural homogène, sans stratification, ni opposition d'intérêts antagoniques. Or, comme on l'a montré plus haut, des groupes, pour la satisfaction de leurs intérêts de caste, de classe ou de genre, peuvent confisquer le pouvoir en procédant par une exclusion « démocratique », exclusion d'une catégorie de la population insuffisamment organisée ou peu consciente de ses intérêts de groupe au moment de la constitution de la liste du conseil communal…

Il en va de même de l'affirmation, par Boubacar Sada Sy (1994 : 7), que les citoyens vont faire en sorte que leurs propres destinées dépendent d'eux-mêmes, que la décentralisation va sécréter plus de richesse dans la mesure où les citoyens auront au niveau local la possibilité sinon l'obligation de sécréter des ressources dont ils vont eux-mêmes directement profiter. Jean-Pierre Olivier de Sardan (1996 : 127) remarque à propos du développement que « tout projet intervient aujourd'hui dans un milieu qui a subi de nombreuses interventions précédentes {…} Cette histoire (des interventions) est aussi tissée de récits de corruption, de clientélisme de despotisme et d'incurie bureaucratique ». On peut remarquer dans le même esprit que la décentralisation n'est pas la première expérience des Maliens en matière de réforme et qu'ils n'ont pas de raisons particulières d'avoir davantage foi en cette dernière qu'en les précédentes.

B. Sy (1994 : 7) affirme également que ce sont « les agents qui sont le plus engagés auprès des paysans pour régler leurs problèmes qui

vont émerger ». Là encore, on peut objecter que les paysans ne vont pas voter pour la première fois et se demander pourquoi ce genre d'agent n'a pas émergé à l'occasion des précédentes élections ? Il faut alors évoquer le rôle de l'administration dans la gestion du vote (son attitude à l'endroit de candidats ou de partis) et celui de l'achat des consciences en période électorale, lié aux capacités financières des candidats, à leur degré de libéralité, etc. Un responsable politique nous disait ainsi : « les électeurs ne sont pas francs, ils votent non pas pour soutenir un programme mais par ce qu'ils ont soutiré quelque chose d'un candidat ».

En ce qui concerne enfin les ressources, l'État affirme que la décentralisation va apporter d'une part, la bonne gouvernance, la gestion des ressources dans le sens des préoccupations des administrés et d'autre part, une mobilisation des ressources locales grâce au développement du civisme et de l'exploitation de toutes les potentialités locales (Traoré M. L., 1994 : 2). Là encore, il faut remarquer que les administrés et particulièrement, les communautés rurales n'en sont pas à leur première expérience de la gestion de proximité. Celle-ci a précédé de longtemps la réforme de la décentralisation, avec la constitution d'associations villageoises (AV), d'associations de parents d'élèves (APE), de centres de santé communautaires (Cescom), etc. Non seulement ces structures n'ont pas été à l'abri de la corruption, mais leurs responsables se sont fréquemment servi de la tradition pour échapper à tout contrôle (Béridogo, 1997 : 24), ne serait-ce que parce que traduire le voisin devant une autorité non traditionnelle (administration, justice, gendarmerie, etc.) revient à opérer une rupture définitive et irrémédiable et que les villageois préfèrent avoir recours à la rumeur.

Par ailleurs, face aux inquiétudes ou à l'indifférence des interlocuteurs dans les zones rurales par rapport à la réforme, l'État va recourir au mythe. Il fera de la décentralisation une réconciliation du Mali avec son passé, un passé profané par la colonisation et l'État post-colonial. On écrira ainsi que « actuellement, nous avons un État extrêmement centralisé dont nous avons hérité et qui est en totale rupture avec l'organisation ancienne de notre pays » (Sy, 1994 : 7). Et selon l'État, à travers la Mission de décentralisation, la décentralisation n'est pas un fait nouveau. C'est un mode d'administration précolonial. Et un document sera élaboré pour le « démontrer » (Toé, 1997). Selon

ce document « au Mali, aussi longtemps que l'on remonte dans l'histoire, l'héritage politique et culturel est riche d'exemples d'États organisés fonctionnant sur la base de codes de référence à travers lesquels le peuple se retrouve et se reconnaît » (Toé, 1997 : 7). Et au sujet de l'empire du Mali, le même auteur (1997 : 15) mentionne « la très forte décentralisation de l'organisation économique, sociale et politique qui facilitait l'adhésion des citoyens au système. Les communautés villageoises, les provinces au sein d'un royaume, jouissaient de larges pouvoirs d'autogestion en contrepartie du paiement de l'impôt. Il en était de même pour les royaumes vassaux vis-à-vis du pouvoir central ».

Ce n'est pas la première fois qu'on se réfère au passé pour expliquer et légitimer le présent au Mali, le présent étant présenté comme une répétition du passé. Et le recours aux ancêtres permet de rassurer le monde rural, généralement hésitant ou résistant aux innovations. Car presque partout au Mali, quelle que soit la religion pratiquée, les ancêtres demeurent toujours une référence. Adorés et vénérés, ils sont sensés n'avoir posé que des actes parfaits. Suivre donc leurs traces ne peut pas conduire à l'erreur. C'est ce qui faisait dire à Roger Bastide (1971 : 182) que « les changements pour réussir [...] doivent se faire dans la direction où les ancêtres ont déjà travaillé ».

Or, il n'y a pas de preuves attestant que le Mali précolonial a connu la décentralisation, mais l'État a préféré le mythe à l'histoire, l'idéologie à la science, négligeant les références scientifiques qui existent en la matière[4]. La décentralisation est un phénomène nouveau, imposé par des concours de circonstances internes et externes et non une résurgence du passé ou une quelconque restitution de l'histoire. Comme on l'a déjà remarqué, un de ses objectifs les plus déterminants a été de trouver une réponse aux crises sociales qui secouaient le Mali, notamment la rébellion touarègue qui sévissait au Nord depuis 1990 et les revendications paysannes consécutives à la révolution de mars 1991. Coulibaly (1994 : 12) remarque ainsi que « l'outil décentralisation a servi d'alternative au "statut particulier" des régions du Nord réclamé par les insurgés afin d'éviter la partition du pays ».

---

[4] Cf. Diakité (1980) et l'article de B. Kassibo dans cet ouvrage.

Conclusion

Si la réforme de la décentralisation fut partiellement imposée ou suscitée par les bailleurs de fonds (Institutions de Brettons Woods et coopération bilatérale), elle arrivait donc à point nommé pour l'État malien au début des années 1990. Selon Julien Félix (1998), ces acteurs (État et bailleurs de fonds) furent d'ailleurs animés par des logiques différentes, voire opposées. Et dans la mise en œuvre de la réforme, tout le long du processus, ce sont les logiques d'État et celles des administrés qui se sont affrontées.

Dans certains pays comme le Bénin et le Burkina Faso, on constate un enlisement de la décentralisation lié aux craintes d'une nouvelle gouvernementalité (Jacob, 1998). Au Mali au contraire, on a constaté une certaine précipitation dans la phase de constitution des communes. Mais dans le passage à la phase électorale, le même comportement dilatoire, certainement pour les mêmes raisons, s'est retrouvé chez les autorités maliennes. Néanmoins, après les élections communales de mai et juin 1999, les maires, les bureaux communaux et les conseils ont été installés durant le dernier trimestre de l'année 2000. Le Haut Conseil des collectivités a été installé en octobre 2001. Les secondes élections communales ainsi que la mise en place des différents organes ont eu lieu en 2004. L'exercice du pouvoir à la base est donc en cours. Mais après l'appropriation de la mise en œuvre de la réforme par la « base », procédera-t-elle à une appropriation de la gestion du pouvoir ? Celle-ci sera en tout cas filtrée par les logiques locales de gestion. En effet, tout montre que la gestion communale du pouvoir est orientée par des logiques locales de gestion reflétant des configurations sociales locales qui ne sont pas nécessairement équitables. Et comme le dit Niasse (1996 *in* Jacob, 1998 : 131), la décentralisation ne changera rien à l'état de dénuement matériel des campagnes. Les résultats de la décentralisation seront fonction des « capacités réflexives et transitives des représentés » (Jacob, 1998 : 131) mais surtout des ressources naturelles et humaines disponibles et de l'efficacité des mécanismes de contrôle extérieur aux communes, donc des réponses apportées aux logiques locales de gestion.

Bibliographie

ANTHOINE C., 1998 –
Pratiques et perceptions d'un appareil étatique en voie de décentralisation : le cas du Bénin. *Bulletin de l'Apad* 16 : 82-97.

BÂ A. H., 1980 –
Vie et enseignement de Tierno Bokar le sage de Bandiagara.
Paris, Éditions du Seuil.

BÂ KONARÉ A., 1984 –
Approche du Mali, panorama historique. *Notre librairie, revue du livre, Afrique, Antilles, océan Indien, littérature malienne au carrefour de l'oral et de l'écrit,* 75-76 : 15-29.

BASTIDE R., 1971 –
Anthropologie appliquée.
Paris, Petite Bibliothèque Payot.

BÉRIDOGO B., 1982 –
Le système de parenté et les rapports de production chez les Sénoufo Cyigbala du Folona.
Thèse de doctorat de 3e cycle, univ. Paris-V, René Descartes.

BÉRIDOGO B., 1997 –
Processus de décentralisation au Mali et couches sociales marginalisées. *Bulletin de l'Apad*, 14 : 21-34.

BÉRIDOGO B., 1998 –
Compétition des acteurs sociaux pour le contrôle du pouvoir et des ressources dans la commune rurale de Zégoua (Mali). *Bulletin de l'Apad*, 16 : 99 -111.

BLUNDO G. B., 1998 –
Logiques de gestion publique dans la décentralisation sénégalaise : participation factionnelle et ubiquité réticulaire. *Bulletin de l'Apad*, 15 : 21-47.

COLL J., 1997 –
Des dynamiques villageoises au service d'une « démocratie décentralisée ». Le cas de Mali-Sud. *Bulletin de l'Apad,* 14 : 35-57.

Constitution du 22 septembre 1960.

COULIBALY M., 1994 –
La décentralisation... pour quoi faire ? *Décentralisation*, journal d'information et de réflexion sur la décentralisation, Bamako : 12.

DAKOUO G., 2002 –
Femme, pouvoir et décentralisation au Mali, les femmes maires des communes rurales de Baye et de Yognogo. Mémoire de maîtrise, anthropologie, univ. du Mali, Flash, Bamako.

DIAKITÉ D., 1980 –
Les fondements ethno-historiques de l'Empire du Mali. Thèse de doctorat de 3e cycle, Paris-VIII.

DRAMÉ H., 1998 –
Décentralisation et enjeux politiques : l'exemple du conflit casamançais (Sénégal). *Bulletin de l'Apad*, 16 : 113-128.

FÉLIX J., 1998 –
L'élaboration de la politique de décentralisation au Mali : des logiques plurielles. *Bulletin de l'Apad*, 11 : 148-160.

HESSELING G., LOCOT T., 1997 –
Femmes, pouvoir, société. *Politique africaine,* 65 : 3-20.

JACOB J.-P., 1998 –
L'enlisement des réformes de l'administration locale en milieu rural africain. La difficile négociation de la décision de décentralisation par les États et les intervenants externes. *Bulletin de l'Apad*, 15 : 119-137.

Kassibo B., 1997 –
La décentralisation au Mali : état des lieux. *Bulletin de l'Apad*, 14 : 1-20.

Konaré A. O., 1994 –
Éditorial. *Décentralisation, Journal d'information et de réflexion sur la décentralisation*, Bamako : 1.

Koné S., 1983 –
Les structures sociales du Baninko face à l'opération coton.
Thèse de doctorat 3e cycle, Paris-VII.

Koné S., 1997 –
La décentralisation face à l'ordre ancien. *Bulletin de l'Apad*, 14 : 67-75.

Koné Y. F., 1997 –
Les micro-communes : expressions de logiques locales. *Bulletin de l'Apad*, 14 : 59-66.

Lemarchand R., 1998 –
La face cachée de la décentralisation : réseaux, clientèles et capital social. *Bulletin de l'Apad*, 16 : 9-17.

Loi n° 93-008 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales modifiée par la loi 96-056 du 16 octobre 1996.

Mission de Décentralisation, 1994 –
La Mission de décentralisation et ses tâches. *Décentralisation, Journal d'information et de réflexion sur la décentralisation* : 4, 5, 6.

Olivier de Sardan J.-P., 1996 –
Anthropologie et développement, essai en socio-anthropologie du changement social. Paris, Karthala.

Olivier de Sardan J.-P., 1998 a –
Chefs et projets au village (Niger). *Bulletin de l'Apad*, 15 : 65-89.

Olivier de Sardan J.-P., 1998 b –
Quelques éléments de réflexion autour de la décentralisation comme objet de recherche. *Bulletin de l'Apad*, 16 : 165-171.

Ordonnance n° 77-44/CMLN du 12/07/1977 portant réorganisation territoriale et administrative de la République du Mali.

Sall L., 2002 –
Femme, pouvoir et décentralisation au Mali, les femmes maires des communes rurales de N'gabakoro Droit et de Dombila.
Mémoire de maîtrise, anthropologie, univ. du Mali, Flash, Bamako.

Sinikka F., Koné P. M., 1996 –
Études sur les implications des femmes au processus de décentralisation au Mali.
Rapport final, Bamako.

Soumaré H., 2000 –
Femmes rurales et décentralisation au Mali : quelles perspectives ? *Recht in Afrika* : 57-70.

Sy B. S., 1994 –
La décentralisation va amener des changements d'attitudes. *Décentralisation, Journal d'information et de réflexion sur la décentralisation*, Bamako : 7.

Toé R., 1997 –
Décentralisation au Mali : ancrage historique et dynamique socio-culturelle. Bamako, Imprim Color.

Traoré M. L., 1994 –
Un entretien avec l'ancien ministre de l'Administration territoriale et de la Décentralisation, Mamadou Lamine Traoré. *Décentralisation, Journal d'information et de réflexion sur la décentralisation*, Bamako : 2.

Traoré O., 1986 –
La libre administration des collectivités territoriales dans les pays africains : le cas du Mali. 2 tomes.
Thèse pour le doctorat nouveau régime, univ. de Bordeaux-1, faculté de droit, des sciences sociales et politiques.

Dynamiques imaginaires, recompositions sociales et identitaires : de nouveaux espaces publics ? (Mali)

La décentralisation, la coutume et la loi

Les constructions imaginaires d'un conflit à la périphérie de Bamako (Mali)

Françoise Bourdarias
Anthropologue

La réforme administrative mise en œuvre depuis 1992 au Mali contribue à réorienter localement les tensions et les conflits liés à la maîtrise du foncier et du pouvoir politique, à l'investissement des chaînes de dépendance qui conditionne l'appropriation et la répartition des ressources. L'évolution des configurations sociales singulières, en retour, modèle le processus administratif, lui confère une physionomie spécifique, le stylise en quelque sorte. Elle l'investit d'une multiplicité de sens que n'épuisent pas les discours de légitimation et les argumentations critiques qui les travaillent.

Nous prendrons ici pour point de départ un phénomène très limité dans le temps et dans l'espace. Depuis le début de l'année 2000, dans une commune rurale périphérique (Dialakorrodji[1]) jouxtant la commune I de Bamako, un conflit oppose entre elles, les différentes factions de l'équipe municipale nouvellement élue, fait s'affronter les partisans du maire et la chefferie du village. Désignation d'un nouveau « chef coutumier » par le maire, emprisonnement de l'ancien chef et de ses conseillers, procès, puis affrontements meurtriers. Les témoignages et les observations recueillis, les documents produits par les belligérants, mettent explicitement en scène l'affrontement de deux légitimités politiques, d'une bonne et d'une

[1]La commune rurale de Dialakorrodji est rattachée au cercle de Kati (arrondissement de Kalaban).

mauvaise interprétation de la coutume et de la loi. Les formules-clés qui structurent les représentations du processus de décentralisation[2] sont alors travaillées dans une multiplicité d'énoncés concurrents qui les articulent aux notions les plus médiatisées de l'imaginaire politique occidental (communauté, citoyenneté, société civile…).

L'analyse des enjeux de ce conflit, des constructions et des usages multiples de la « tradition », révèle les tensions sociales qui se développent avec l'extension des marchés fonciers (légal et parallèles) et l'arrivée de nouveaux habitants en provenance des communes urbaines de Bamako.

Pourtant, ici, l'opposition « autochtones »/« installés » s'avérera peu pertinente.

Des observations menées depuis 1993 dans un quartier « spontané » de Bamako situé à la lisière du district urbain (Dianguinabougou-commune I) avaient attiré notre attention sur les recompositions sociales liées (entre autres) aux opérations de lotissement. Les mobilisations qu'elles ont suscitées nous ont incitée à suivre les « déguerpis » dans les communes rurales voisines où ils se sont installés et à y observer certains des conflits fonciers qui s'y nouent.

De tels événements permettent en effet de formuler quelques interrogations sur les formes de manifestation locales du politique et dans ce cadre, sur la médiation des constructions imaginaires. On verra ici les différentes couches sociales implantées localement (« autochtones » et « allochtones »[3]) élaborer une tradition, mobiliser les outils différenciés dont elles disposent, afin de donner du sens à la crise vécue, afin de tenter de maîtriser la construction de nouvelles chaînes de dépendance. Et cela dans un contexte de décentralisation administrative, d'apparent désengagement de l'État, d'investissement du local par les ONG et les organisations internationales.

---

[2]Mentionnons par exemple la définition du processus de décentralisation comme un « retour du pouvoir à la maison ». Nous nous référerons ici à un rapport de recherche récent (Koné *et al.*, 2002).

[3]Ces termes sont couramment utilisés, en français, par les protagonistes.

Les matériaux utilisés ici ont été recueillis entre 2000 et 2002, dans la commune rurale de Dialakorrodji[4].

Le conflit, dont l'enjeu apparent est la gestion du domaine foncier, oppose d'une part le maire (élu en 1999), une partie des conseillers municipaux, appuyés par une fraction de la population des quartiers périphériques récemment agrégés à la commune, et d'autre part la chefferie de village et ses alliés (une partie des conseillers municipaux, des habitants « autochtones » et « allochtones »). Les problèmes fonciers prennent une forme aiguë. Cette commune a en effet « recueilli » (nous reviendrons sur le sens de ce terme) des populations chassées par le lotissement urbain. Il s'agit par ailleurs d'une zone disputée (les frontières du District de Bamako sont sans cesse remises en cause), car elle constitue une réserve foncière importante.

Il s'agit également d'un lieu particulièrement observé. Par le pouvoir central évaluant les effets de la décentralisation ; par les habitants des villages ruraux voisins que les migrations des populations urbaines n'ont pas encore atteints et qui tentent de déceler là leur avenir et celui de leur domaine foncier ; par les habitants des quartiers urbains déjà lotis. Ces derniers semblent alors évaluer leurs propres trajectoires, défaite cuisante pour les uns dont les révoltes ont été tenues en échec, réussite pour les autres de leurs stratégies foncières et sociales.

Ce jeu de regards croisés a sans aucun doute contribué à infléchir localement le cours des événements et la formulation des argumentations, tout en réorientant les stratégies foncières et politiques des communes avoisinantes.

La population du quartier urbain limitrophe, Dianguinabougou, est particulièrement attentive.

---

[4]Nous avons pu observer directement certains épisodes du conflit. Nous nous appuierons aussi sur les entretiens réalisés auprès des leaders des groupes en présence (maire, conseillers municipaux, chef de village, notables locaux), auprès d'habitants de la commune, de notables et d'habitants des communes urbaines et rurales voisines.
Des documents nous ont été remis de part et d'autre (rapports, lettres à l'administration centrale). Nous avons aussi enquêté auprès des radios libres qui se sont fait l'écho des événements.

Dialakorrodji et Dianguinabougou sont deux établissements fondés par des premiers occupants (alors « allochtones ») à qui les Nyaré de Sikoro et les Coulibaly de Nafadji ont concédé des terres, qui les ont concédées à leur tour (puis vendues). Ces établissements sont liés par un pacte social, par la dette, aux chefs de terre « autochtones ». Telle est la trame des récits de mémoire produits à chaque conflit foncier, c'est-à-dire quand la terre devient explicitement un bien négocié sur un marché.

Le lotissement remet en cause cette représentation de la terre comme objet à la fois concédé et gardé, qui fonde des liens d'allégeance. Quant au marché « illégal » de la terre, il est toujours nié par les chefs de village ou de quartier qui le pratiquent, et interprété comme prolongement du pacte initial.

Le lotissement urbain a enclenché dans les deux lieux des recompositions sociales fort différentes.

À Dianguinabougou, le lotissement (achevé) a provoqué la fuite à la fois des habitants les plus précarisés (aujourd'hui locataires à l'extérieur du district urbain) et de familles à qui leurs alliances ou leurs moyens financiers permettaient d'obtenir la concession (ou l'achat) d'une parcelle dans une commune rurale. S'y côtoient aujourd'hui d'anciens habitants, ouvriers et chômeurs[5], de nouveaux arrivants, membres de certaines couches moyennes diplômées (ingénieurs, techniciens, avocats) à qui le lotissement a permis d'acheter ou de se faire concéder une parcelle, gros commerçants de plus en plus nombreux dont les imposantes maisons en dur tranchent sur l'habitat ancien.

À Dialakorrodji, les cultivateurs sont aujourd'hui très minoritaires. Avec l'arrivée des « déguerpis », la population compte à peu près 1/3 « d'autochtones » et 2/3 « d'allochtones »[6], ouvriers « com-

---

[5] Qui s'affirment incapables de payer la lettre d'attribution lorsqu'elle sera exigée ou d'acheter un terrain en zone rurale.

[6] Des études préalables à la décentralisation ont été effectuées par des cabinets d'étude bamakois. Dans ce contexte, sont désignés (et se désignent) comme autochtones les membres des unités de résidence et de consommation (*goua*) dont les chefs sont nés dans la commune. La catégorie allochtone rassemble essentiellement les habitants arrivés dans les années 1990, notamment les déguerpis en provenance des quartiers urbains. Mais la définition de l'autochtonie, nous le verrons, constitue un enjeu central dans les conflits que nous évoquons. Dans d'autres situations, seuls les lignages fondateurs du village seront désignés comme autochtones.

pressés » (terme employé pour désigner les personnes licenciées), petits artisans, membres de couches diplômées en voie de précarisation ou peu insérés dans les réseaux de dépendance et de clientélisme politiques et économiques (enseignants, employés…).

Le lotissement prévisible de la commune rurale où résident aujourd'hui ces « allochtones » et les transformations sociales des quartiers urbains qu'ils ont quittés, représentent pour eux une menace.

Les conflits observés entre 1999 et 2001 nous sont d'abord apparus comme une manifestation relativement banale de cette lutte pour l'appropriation des réserves foncières qui s'articule, à la périphérie des villes africaines, aux stratégies d'accès au pouvoir politique. Nous nous efforcions alors de comprendre le fonctionnement des différents marchés fonciers. Mais les événements violents d'avril 2001, l'évolution des formes de mobilisation, des récits auxquels ils donnaient lieu, surtout peut-être la transformation progressive des récits de fondation du village, ont attiré notre attention sur une dimension que nous n'avions su percevoir. Les luttes foncières semblaient avoir amorcé une activité intense de production de sens qui venait en retour orienter les formes d'action collective, la légitimation des alliances, les positionnements individuels. Au-delà des enjeux fonciers s'élaborait une reformulation des définitions antagonistes du politique, dans une collectivité différenciée en état de crise.

Les travaux de G. Balandier nous invitaient à déceler dans un événement très circonscrit une multiplicité d'espaces-temps sociaux projetés dans un territoire restreint (rapport au local et à son histoire, rapport à l'État, au contexte international). Cette référence conduisait aussi à privilégier la dimension imaginaire du phénomène, entendue comme mise en forme symbolique permettant l'action[7]. Interprétations du désordre, investissement des formes disponibles afin de penser à la fois un nouvel agencement social et l'action… Les faits observés ici ne constituent pas un rituel ou une pratique cultuelle, mais une mobilisation sociale.

[7]Nous nous référerons également aux travaux des chercheurs de l'École de Manchester, à ceux de C. Castoriadis (1999), de G. Althabe (1969), à J.-C. Mitchell (1956) et M. Gluckman (1963).

Les outils symboliques y sont sélectionnés et appropriés dans le déroulement de l'action, au gré des événements (on pourrait parler de « dynamique imaginaire »). En résultent sans doute une polysémie renforcée des agencements réalisés, une multiplication des investissements possibles de la part des couches sociales hétérogènes impliquées dans le processus.

Le déroulement du conflit

La commune agrège autour de Dialakorrodji plusieurs villages, dont N'tekedo, premier village qui aurait été fondé en 1893 par des paysans venus de l'autre coté du fleuve (près de Kalabankoro). Des chefs de terre locaux (les Nyaré de Sikoro) ont alors concédé des terres aux « allochtones ».

1999 : élection du maire de la commune

Le maire, enseignant du secondaire, réside à Bamako. Élu Adema sur une liste « Front d'intérêt général » regroupant plusieurs partis, il a pris la place du premier de liste Adema (un enseignant récemment installé) « avec l'appui des élus de la liste adverse ».

Il appartient à un lignage du village de N'tekedo, dont est issu Dialakorrodji, à l'origine simple hameau de culture, dont l'extension et l'urbanisation ont été favorisées par le tracé d'une nouvelle route. Son lignage est parent de celui du chef coutumier de Dialakorrodji. Mais « Dialakorrodji a été fondé à la suite d'un conflit foncier entre les deux lignages ».

Première mise en scène de l'affrontement des pouvoirs : le nouveau maire refuse d'aller saluer « son père », le chef coutumier de Dialakorrodji.

2000 : le maire tente de remplacer le vieux chef coutumier

Par un « étranger » diront ses adversaires, qui n'emploient pas ici le terme « allochtone », par « un homme compétent rompu à la gestion administrative », dira le maire. Ce fonctionnaire des impôts à la commune I de Bamako est déjà le chef d'un nouveau quartier (Sibakoro) récemment agrégé à Dialakorrodji, et a fait construire un bar à la limite de la commune. Il est accusé de détournement de fonds publics par ses adversaires.

Lors de la présentation du nouveau chef, une partie de la population se révolte, en présence d'un représentant des autorités du cercle de Kati. À la suite de cette émeute, le vieux chef coutumier et ses conseillers passent trois mois en prison à Kati pour « atteinte à l'ordre public ». Le scandale suscité par cette incarcération permet la libération des autorités coutumières.

Les récits de fondation du village commencent alors à évoluer. Le premier établissement N'tékédo a été fondé par des paysans fuyant les exactions de Samory.

Avril 2001 : révolte contre les géomètres

Ils avaient été mandés par le maire pour « préparer le lotissement ». Des batailles rangées (« intifada ») opposent une grande partie de la population à la milice recrutée par le maire dans les quartiers urbains périphériques. On relèvera un mort et plusieurs blessés.

La brigade territoriale intervient, les habitants fuient sur les collines, ils seront hébergés dans les villages voisins. Quelques jours après, des « opposants au maire » seront arrêtés et emprisonnés (cultivateurs, enseignants, employés, ouvriers, « autochtones et allochtones »)[8]. Le chef coutumier sera « mis sous la protection » des chefs de terre d'un village allié.

[8] Certains passeront plus de 18 mois en prison sans jugement, puis seront libérés sous caution. D'autres seront alors arrêtés pour avoir développé leur version des faits sur les ondes d'une radio libre.

Janvier 2002 : vente municipale de terres déjà concédées par les chefs de terre

Plusieurs villages ruraux concluent une alliance, les chefferies coutumières décident de « recourir à la force ». Elles demandent toutefois la médiation des autorités de Kati, puis du ministère de l'Administration territoriale. De juin à septembre, des terres récemment désignées par la chefferie comme « zones de recasement des futurs déguerpis » seront également vendues.

On pourrait penser au premier abord que la commune rurale de Dialakorrodji est le lieu d'une mobilisation locale contre « l'extérieur », symbolisé par l'État et son représentant, le maire, constitué en figure du « traître autochtone ». Lutte de la coutume contre la loi pour le pouvoir et la gestion des terres (éléments indissociables), pour la défense du pacte social. Ce mouvement semble susciter la construction d'une identité locale fondée sur la tradition et la mémoire villageoise. On doit noter cependant qu'aucun des discours recueillis, aucune des pratiques observées, n'oppose « allochtones » et « autochtones », ce qui n'était pas le cas en 1995 à l'arrivée des premières vagues de « déguerpis ». De même, la thématique de l'ethnicité n'apparaît jamais. Se trouvent au contraire mis en scène l'intégration des « allochtones » à la « communauté villageoise », le processus d'acquisition de « l'autochtonie ».

Les constructions de la communauté villageoise

Cette mobilisation pourrait renvoyer au problème plus général de la construction des identités, du territoire, dans un milieu en voie d'urbanisation.

Ce phénomène est souvent interprété comme « archaïsation secondaire » (retour à la tradition) menaçant la démocratie et remettant en

cause la constitution d'une société civile, les modes de régulation du politique qui leur sont associés.

On connaît les termes du débat, Ils sont empreints d'idéologie.

Les théories de la modernisation et du développement interprètent le fait identitaire comme l'expression d'une culture politique archaïque, liée à l'inachèvement de la modernité. Il semble plus pertinent de s'interroger sur les modes de construction des particularismes observables[9]. Ici, nous verrons qu'il s'agit de construire le sens de l'urbanité (du mélange des populations), les formes pensables de solidarité et de conflit, de différentiation des pouvoirs.

Les événements observés révèlent une tentative d'élaboration d'un savoir collectif permettant de penser l'articulation du local et de sa périphérie, de nouvelles modalités d'appropriation et de répartition des ressources, et cela sous des formes qui varient considérablement selon les situations (nous reviendrons sur la comparaison entre le quartier urbain et la commune rurale).

Les mobilisations identitaires sont alors des manifestations (transitoires) de la modernité dont elles semblent être la négation (communalisation du politique).

Certains éléments du contexte économique et politique doivent être pris en compte dans l'analyse :
– un chômage massif et une politique d'ajustement structurel mise en œuvre par l'État (privatisation des entreprises, aujourd'hui en faillite ou reprises par des groupes étrangers). Par ailleurs, les organismes internationaux préconisent une « bonne gouvernance », fondée sur l'augmentation de la rente fiscale, l'instauration d'un marché foncier rationalisé ;
– le désengagement de l'État : privatisation de l'enseignement, des services de santé… ;
– l'afflux des ONG qui prennent en charge une partie de ces fonctions délaissées par l'État, mais en valorisant les thématiques du « communautaire », de la « démocratie locale », de « l'associatif ». Depuis 1995-1996, bailleurs de fonds, FMI, banque mondiale, mettent l'accent sur le développement citadin, en préconisant une

[9]Nous nous référerons notamment à : Bayart J. F., 1996 ; Otayek R. (éd.), 1999 ; Jolivet M. J. (éd.), 2000.

gestion décentralisée fondée sur le local, une « multiplication des partenaires du développement local » (ONG, jumelages, associations…). Le local et l'international sont donc censés nouer des liens privilégiés qui entretiennent quelques affinités avec le modèle des liens de dépendance « traditionnels » fondés sur la dette.

S'en trouvent transformées, à la base la perception du pouvoir d'État, au niveau des élites étatiques, les conditions d'accès aux réseaux de pouvoir et aux ressources. La construction des chaînes de dépendance et de clientélisme doit prendre en compte ces nouvelles contraintes.

La décentralisation administrative contribue fortement à orienter l'ensemble de ce processus. Elle procure aussi aux couches sociales qui s'affrontent un ensemble d'énoncés « pratiques », fortement polysémiques, articulables à la fois avec les énoncés des discours de la tradition et ceux des discours politiques les plus « modernistes ».

Il est intéressant de constater que les représentations idéologiques « archaïsantes » des mobilisations identitaires locales sont partagées – dans le cas qui nous occupe – par les représentants de l'État, le pouvoir municipal, qui se définissent comme les agents de la modernité. De ce point de vue, en effet, les enjeux du conflit semblent clairs. Ils pourraient être définis comme relevant d'espaces politiques bien différenciés.

La coutume « gérontocratique » est définie par ses velléités de résistance à l'administration rationnelle, par le refus du marché (foncier entre autres), par la valorisation du particularisme local et de l'autochtonie.

Elle s'oppose en cela à l'État désigné comme le domaine de la loi, fondé sur l'universalisme, l'intérêt général, la citoyenneté. La délégation de compétences aux municipalités par le biais de la décentralisation doit permettre la rationalisation du local… et de la coutume.

Une analyse des argumentations adverses permet cependant de repérer des dichotomies bien différentes et un renversement de l'opposition archaïsme vs. modernité. Les alliés de la chefferie du village, quelle que soit leur position dans la hiérarchie des classes d'âge et des statuts sociaux, opposent « le gouvernement » et « le village ».

L'État et la municipalité sont décrits comme les manifestations d'un pouvoir barbare et prédateur, rompant le pacte social (fondé sur la

cession des terres notamment), s'attaquant au pouvoir coutumier (fait dont les exemples, dit-on, seraient rares), ne respectant pas les règles qu'il a lui même formulées (les principes de la décentralisation).

Le village est le lieu où se construit l'appartenance, par l'intégration des « allochtones » dans les réseaux de dépendance fondés sur la dette (tandis que le marché foncier maintiendrait en quelque sorte l'étranger dans sa position d'extériorité vis-à-vis de la communauté villageoise).

Les porte-parole du mouvement, diplômés ou ouvriers « compressés » mettent en forme ces énoncés en interprétant les formules les plus prégnantes de l'imaginaire politique occidental, dont ils contribuent à généraliser l'usage.

Le local devient le foyer de la modernité, la « communauté de village » un équivalent de la « société civile », la « tradition » porte en germe les principes permettant la production de la « citoyenneté ». Là peuvent également se nouer des liens privilégiés avec l'espace international (autre dimension de la société civile). Les ONG, en participant au « développement communautaire », permettent de limiter le pouvoir de l'État, de le tenir à distance (en ce sens elles sont constituées en agents du processus de décentralisation). Grâce à leur médiation, les citoyens de Dialakorrodji pourraient devenir des « citoyens du monde ».

La compréhension du premier niveau de sens décelable dans les discours et le scénario de l'action – l'opposition du pouvoir villageois au pouvoir extérieur prédateur – nécessite une prise en compte des formes politiques qui, sur la longue durée, se sont succédé dans la région. Sélectionnées et travaillées (réactualisées) au gré des situations, elles constituent les cadres communs de référence mobilisables (et mobilisateurs) lorsqu'il s'agit de donner sens à l'instauration d'un nouveau pouvoir ou/et à un état de désordre.

La logique de l'emboîtement des pouvoirs successifs (« chaîne de pouvoirs tributaires ») a déjà été analysée[10]. Le pouvoir villageois se trouve alors en position de médiateur vis-à-vis du pouvoir qui l'englobe directement. Dans un tel contexte, négociation et insou-

[10]De même que ses incidences sur le processus de décentralisation. Voir sur ce point : Fay (2000).

mission représentent les deux alternatives pensables (Lange, 1999). Chaque instance est garante des règles qu'elle édicte et du pacte qu'elle instaure avec les échelons inférieurs. La rupture de ce pacte semble légitimer l'insoumission (l'usage de la force qui permet d'acquérir pouvoir et droits).

Ce schème peut sembler prégnant ici, lorsque les autorités villageoises évoquent le caractère ambigu (transgressif) des stratégies municipales. Un maire « autochtone » tente d'investir la chefferie, prétend percevoir l'impôt, prend l'initiative de lever des taxes[11], et dans le même temps « met la main sur les terres »[12]. Par ailleurs, les courriers adressés aux autorités de Kati (cercle) et au ministère de l'Administration territoriale sollicitent l'intervention des pouvoirs, censés englober la commune et fondent leur argumentation sur les lois édictées par l'État (code foncier, décentralisation).

C'est alors la figure de Samory Turé (1837-1900)[13] qui va être investie de façon privilégiée pour narrer la fondation de la communauté villageoise, définir l'autochtonie et légitimer la révolte contre tout pouvoir déterritorialisé.

D'abord implicite[14], cette référence se précise au fil des événements. Se construisent alors et se diffusent des récits de mémoire[15] rappelant la fondation du premier village (N'Tekedo) par des paysans fuyant les exactions de Samory (on évoque la destruction du village de Kinyeroba près de Kalaban).

[11] Taxe prélevée auprès des chefs de famille, pour financer l'intervention des géomètres, par exemple.

[12] Avant que le lotissement ait été décrété, et malgré les directives gouvernementales.

[13] C. Meillassoux (2001) souligne l'aspect déprédateur des activités militaires de Samory, capteur et pourvoyeur d'esclaves, le fait qu'il choisisse souvent de faire administrer les *kafo* par ses représentants directs (*keletigi*).

[14] En 2000, les discours recueillis et les documents évoquent les « pillages » perpétrés par les « mercenaires », les « fantassins » du maire et du « faux chef de village ».

[15] Au sens où les définit M. Halbwachs (*La mémoire collective*), c'est-à-dire des récits articulant des « images-souvenirs » afin de décrypter des événements présents.

Rappelons que les fuyards auraient bénéficié de terres concédées par les Nyaré de Sikoroni, qui les auraient ainsi « recueillis ». Le scénario des affrontements d'avril 2001 (opposant les villageois à la « milice municipale » puis à la brigade territoriale) se conforme lui-même à ce modèle. En témoignent les récits des habitants de Dialakorrodji et ceux des « spectateurs », qui, depuis les quartiers urbains limitrophes, ont « vu les malheureux courir pour grimper sur les collines, avec les bagages et les marmites » (dans lesquelles cuisaient les repas au moment de l'attaque). Quant à eux, les habitants des villages ruraux alliés (Nafadji, Sapho…) ont « vu arriver les réfugiés » et les ont « recueillis dans un état à faire peur ».

Mais la figure de Samory et les récits de fondation sont bons à penser à un autre niveau, beaucoup plus essentiel peut-être.

Le village est fondé sur le refus de la violence prédatrice et le primat des liens d'allégeance. Au centre, le droit à la terre que l'on accorde à l'étranger persécuté, comme on l'a reçu soi-même. L'autochtonie s'acquiert par la reconnaissance de la dette. L'identité villageoise, dans ce contexte précis, est historicisée, tout en étant liée à l'appartenance au sol. La terre nourrit ceux qui y vivent et les rend semblables. « Nous avons – dira le chef coutumier – accueilli ceux qui fuyaient le lotissement, nous leur avons laissé des terrains, ils sont nos “parents”, ou encore, après l'arrestation des opposants au maire, « mes jeunes, mes enfants sont en prison ».

Les installés déclareront qu'ils ont « trouvé leur vraie famille ici ».

La dette prime donc sur les liens du sang. Rappelons que, selon les récits, Dialakorrodji a été fondé cinquante ans après le village d'origine, à la suite d'un conflit foncier entre lignages parents. Le maire « autochtone » reproduirait la trahison de ses aïeux. L'opposition, local vs. extérieur, prend un sens particulier. On signifie que le territoire est ouvert et que le peuplement a toujours suivi cette règle dans la zone. Ce principe légitime l'opposition à un pouvoir qui vend les terres, fige en quelque sorte les catégories d'autochtone et d'étranger.

Cette construction du sens des événements (circonstancielle, transitoire) semble partagée par toutes les couches sociales mobilisées

contre le pouvoir municipal. Elle permet l'argumentation de stratégies sociales différenciées[16].

Les membres de la chefferie de village et les lignages les plus anciens que le lotissement privera de la maîtrise des réserves foncières disponibles, tentent de relégitimer le pouvoir coutumier. Ils anticipent aussi un avenir proche où les activités agricoles deviendront impossibles. L'intégration de nouveaux habitants (et notamment de diplômés) doit générer de nouvelles ressources dont le pouvoir coutumier s'attribue la gestion et la répartition. Ces nouveaux membres de la communauté pourraient contribuer au « développement local » en liant le village à l'extérieur, en « amenant des projets »[17], en faisant bénéficier les anciens de leurs savoirs (écriture, connaissances juridiques).

Les ouvriers précarisés ou « compressés » installés dans la commune établissent une équivalence entre la faillite des entreprises privatisées et les conséquences du lotissement (les usines ont été « mangées » par les puissants, comme le sont les terres). Dans les deux cas, les perdants doivent fuir. Aujourd'hui, d'anciens militants syndicaux ou grévistes miment le retour au village d'origine, toujours fantasmé, jamais réalisé. Ils reconvertissent leur expérience sociale en s'attribuant un rôle spécifique dans la division du travail communautaire[18]. Ils se définissent volontiers comme « le bras armé » du chef de village.

---

[16]Nous utilisons ici l'analyse des récits de fondation et des entretiens recueillis, des documents que nous ont confiés les belligérants (notes administratives, courriers aux autorités centrales).

[17]Certains enseignants et personnels de santé entretiennent en effet ici des liens privilégiés avec des ONG canadiennes et néerlandaises. C'est le cas du premier de liste Adema en 1999 évincé par le maire actuel.

[18]Les entretiens et les observations recueillis auprès d'un *grin* (groupe fondé sur l'affinité, l'appartenance à une classe d'âge), d'ouvriers sont éclairants sur ce point. Les conflits auxquels ils participent leur permettent d'exister (d'être reconnus) au sein du village, de « sortir du puits » où le chômage les avait précipités. Ils en escomptent aussi une protection contre les risques d'expulsion lors du lotissement. Ajoutons à cela le sentiment d'exaltation né des affrontements et des récits qui les magnifient. Des figures héroïques apparaissent, les traîtres et les lâches incarnent le mal. « Aujourd'hui, nous sommes en révolte et nous vivons mieux… c'est triste à dire ! Mais c'est la vérité… et nous n'avons pas plus de moyens qu'avant. Que se passera-t-il après ? » (Un ouvrier tisseur au chômage).

Les membres des couches moyennes diplômées se réfèrent au « rôle de l'intellectuel pauvre auprès du peuple ». Ils argumentent l'articulation nécessaire de l'universel et de la coutume, contre des élites étatiques rejetées du côté de l'abstraction. Appropriant les énoncés produits dans les espaces discursifs des ONG et des associations de lutte contre la mondialisation, ils décrivent les communautés locales comme les lieux privilégiés de la société civile, de la citoyenneté concrète et de la solidarité internationale. Un examen des trajectoires de ces diplômés permet de les situer dans une position marginale ou dominée dans les rapports de clientélisme[19]. Cette position, et non les diplômes ou les origines sociales, les oppose aux diplômés qui soutiennent le camp adverse (l'équipe municipale) et travaillent les mêmes énoncés. Là, le marché des terres, le contournement ou la « mise au pas » du pouvoir coutumier doivent favoriser la « bonne gouvernance », la mixité sociale et le triomphe de l'intérêt général. Une compétition s'instaure pour l'appropriation de la ressource que constituent les ONG (fonds, emplois générés par les projets, positionnement dans des réseaux transnationaux).

À l'issue des élections municipales de 1999, le jeu des partis politiques s'inscrit dans ce contexte. Ainsi, le Parena se situe du côté de la chefferie de village. L'Adema se scinde localement en deux factions, puis, à la veille des élections présidentielles de 2002, les alliés Adema de la chefferie rejoignent d'autres formations (Parena, Cnid, Pari…)

On constatera que les constructions de la communauté villageoise impliquent celles de communautés plus vastes, fictives ou réellement investies[20]. Le processus de décentralisation transforme les conditions d'accès au pouvoir local et aux centres de décision étatiques. On pourrait déceler ici un redéploiement des élites d'État et de leur clientèle, qui tentent de maîtriser le local. Elles s'affrontent

---

[19]Les récits auxquels elles donnent lieu articulent une série de ruptures biographiques vécues comme des échecs.

[20]Réseaux de villages pour la défense du patrimoine foncier, réseaux liés aux centres de décision nationaux, réseaux transnationaux …

à un pouvoir coutumier en péril et aux diplômés les plus démunis en lutte pour l'accession à la notabilité[21].

Retour en zone urbaine : la variabilité des formes de manifestation du politique

En janvier 2002, le quartier urbain voisin, Dianguinabougou, intégré à la commune I de Bamako, est le théâtre d'une action en apparence mimétique. Là, faute de réserves foncières, le mouvement des parcelles est soumis pour l'essentiel au marché légal. Le lotissement est achevé. Les populations les plus démunies semblent aujourd'hui passives, après l'échec de leurs tentatives de révolte contre le lotissement[22]. Le cynisme des hommes politiques, la sottise de leurs militants, sont des thèmes privilégiés lors des « causeries » qui réunissent chaque soir les membres des *grins*. La mairie de la commune I avait nommé il y a quelques années un chef de quartier, et destitué le successeur du « premier occupant » (Dianguiné), désigné, lui, par le conseil des anciens. Les deux titulaires s'affrontent, dans l'indifférence de la population.

Les mouvements associatifs catégoriels se développent, associations de jeunes pour le développement du quartier, associations de jeunes diplômés sans emploi, associations religieuses ou ethniques, associations féminines…

[21]On pourrait, avec toute la prudence qui s'impose, opérer un parallèle avec les dynamiques observables au nord. L'État délègue à des associations et des ONG une partie de ses tâches. Pour les intellectuels, l'accès aux positions de pouvoir implique aussi bien la contestation de l'État que l'investissement dans les tâches qu'il délègue. Affirmation de la mission téléologique des intellectuels.

[22]Affrontements avec la gendarmerie en 1994 et en 1995.

En 2002, les membres d'une association de jeunes diplômés s'allient à la chefferie « coutumière » de quartier. L'action aboutit à la destruction de maisons construites sur des terrains réservés à la localisation d'équipements collectifs par le plan d'urbanisme et vendus à des particuliers par l'équipe municipale. Après une brève incarcération, le leader de l'association engage une campagne électorale anticipée : à la tête de la commune I, une « équipe municipale honnête » (Cnid) doit remplacer « l'équipe corrompue en place » (Adema). Le candidat recherche l'alliance des mouvements associatifs locaux « bien pourvus en ONG ».

Les arguments qu'il développe auprès des *grins* de jeunes qu'il visite chaque soir s'articulent autour d'une autre variante de la définition occidentale de la citoyenneté. Le vrai citoyen « devient un intellectuel en devenant un militant politique », il « voit que les intérêts de sa personne vont avec les intérêts publics »[23].

Autres définitions de la modernité, autres interprétations de la démocratie locale et des rapports entre les pouvoirs.

[23]« Et surtout l'inverse », se plaisent à préciser les réfractaires.

Bibliographie

ALTHABE G., 1969 – *Oppression et libération dans l'imaginaire.* Paris, Maspero.

BAYART J.-F., 1996 – *L'illusion identitaire*. Paris, Fayard.

CASTORIADIS C., 1999 – *L'institution imaginaire de la société.* Paris, Seuil, coll. Point Essais.

FAY C., 2000 – « La décentralisation dans un cercle (Tenenkou, Mali) ». *In* Jolivet M. J. (éd.) : *Logiques identitaires, logiques territoriales* : 121-142.

GLUCKMAN M., 1963 – *Order and rebellion in tribal Africa*. London, Cohen and West.

JOLIVET M. J. (éd.), 2000 – Logiques identitaires, logiques territoriales. *Autrepart*, 14.

KONÉ Y. F., FAY C., AMSELLE J.-L. *et al.*, 2002 – *Pouvoirs locaux, pouvoir d'État, démocratie et décentralisation au Mali*. Rapport final, reprogr., ISH, EHESS, MAE, 423 p.

LANGE M. F., 1999 – « Insoumission civile et défaillance étatique : les contradictions du processus démocratique malien ». *In* Otayek R. (éd.) : *Afrique : « les identités contre la démocratie ?* » : 117-134.

MEILLASSOUX C., 2001 – *Mythes et limites de l'anthropologie*. Lausanne, Cahiers libres, Éditions Page 2 : 263-265.

MITCHELL J.-C., 1956 – The Kalela dance. *Rhodes-Linvingstone Papers*, 27, Manchester University Press.

OTAYEK R. (éd.), 1999 – Afrique : « les identités contre la démocratie ? » *Autrepart*, 10.

Décentralisation, démocratie et migrations dans la région de Kayes

Catherine Quiminal
Socio-anthropologue

Introduction

Les hypothèses qui seront ici développées s'appuient sur des enquêtes menées de 1997 à 2001 dans les villages de migration, à Kayes, à Bamako et en France.

Le projet de décentralisation voit le jour alors qu'un processus de bouleversement des rapports sociaux est déjà en cours dans la région de Kayes se confrontant aux hiérarchies villageoises, au clientélisme local, au dirigisme arbitraire de la politique nationale. Ce processus est directement lié au développement sans précédent d'un mouvement associatif que les émigrés ont impulsé dès les années 1980 et auquel ils participent encore activement aujourd'hui.

La décentralisation a été interprétée par un grand nombre des leaders associatifs comme un cadre politique susceptible de légitimer leurs initiatives, de leur conférer une nouvelle dimension, de favoriser leur insertion citoyenne, effaçant ainsi la suspicion locale et nationale qui pèse sur eux en tant que migrants. À certaines conditions, les notions d'intérêt collectif et de bien public introduites dans les villages à l'occasion des projets de développements impulsés par les associations d'émigrés : écoles, distribution d'eau potable, barrages, routes entraînent la recomposition des alliances, donnent forme et

contenu à la politique des communes. Ces dernières sont instituées comme lieu de construction du politique par une élite représentante de la collectivité, tirant son identité vers la réalisation du bien commun, arrimant sa légitimité à la responsabilité sociale assumée.

La décentralisation peut, inversement, contribuer à l'accentuation des contradictions entre émigrés et résidents, émigrés et nationaux, consacrer la rupture toujours menaçante entre les présents et les absents, en excluant les absents du jeu politique, leur faisant ainsi payer leur défection-désertion, condamnant leur volonté de combler la distance immanquablement créée par la migration à ne s'exercer que sur un plan économique. « On loue leur courage, leur sacrifice, leur fidélité... Mais au fond, ce discours, aussi sincère soit-il, et en oubliant à qui et à quoi il est destiné, ne cache-t-il pas quelque chose d'autre ? De l'envie, de la jalousie, voire de la haine et, en tout cas, l'intention assurément d'intenter un procès à ces transfuges qui peuvent s'avérer être de sérieux concurrents sur tous les plans, non seulement sur le plan économique et social, mais aussi dans tout le système de rapports de forces matérielles et symboliques » (A. Sayad, 1998). Le risque local et national d'intenter un procès d'altérité aux émigrés afin de les neutraliser politiquement est bien réel.

C'est à la confrontation des termes de cette alternative qu'on s'attachera ici.

Constitution d'une dynamique régionale spécifique

Ce qui domine l'histoire de la région de Kayes durant les quarante dernières années est l'extraordinaire mobilité internationale des hommes. Initiées au lendemain de l'indépendance (1960), les migrations vers la France se caractérisent par le maintien d'un lien fort avec le village ; c'est la nature de ce dernier et les transformations qui en découleront qui vont changer.

Partis pour des raisons économiques, mais aussi avec le désir de prendre leur distance par rapport au système de dépendance en vigueur dans leur famille, aux hiérarchies villageoises pour certains, notamment les émigrés d'origine captive, les jeunes cadets, entre 16 et 20 ans vont rapidement s'apercevoir qu'ils ne peuvent échapper à la dette qu'ils ont contractée en abandonnant le travail de la terre. Contraints de s'appuyer sur les réseaux déjà existants en France pour se loger, trouver du travail… ils seront l'objet, dès leur arrivée, d'un fort contrôle social de la part des ressortissants de leur communauté. Ceux qui ont tendance à oublier leurs devoirs sont rappelés à l'ordre par leurs aînés résidant en France. Les demandes du chef de famille au village doivent être honorées. Ce dernier entend disposer d'une partie non négligeable du ou des salaires de ses fils émigrés. Les envois d'argent confirment son autorité, lui permettent de perpétuer son pouvoir sur le *ka* (maisonnée).

Durant cette période, la migration des jeunes n'entame pas fondamentalement l'ordre familial et villageois. Le système terre/argent[1] mis en place par les anciens continue à fonctionner sous leur domination. Il existe bien des tensions entre les émigrés et leur famille mais les rapports sociaux n'en sont pas fondamentalement bouleversés. Un réel mouvement de transformation ne s'amorce qu'à partir du moment où les migrants se constituent en force sociale au regard du village par le biais d'associations loi 1901 regroupant tous les ressortissants en France d'un même village.

Ces associations vont passer des caisses villageoises à des fins d'entraide entre immigrés originaires d'un même village à des associations loi 1901 dont l'objectif est le développement par les ressortissants en France de leur village d'origine. Il s'agit d'un mouvement massif, plus de 400 associations dont 320 dans la région de Kayes. Les raisons de l'ampleur de ce mouvement sont multiples et convergent vers un élargissement d'un champ démocratique en France et au Mali, au sens où il va, globalement, avoir pour effet l'accroissement des opportunités pour les migrants et pour les villageois et villageoises d'exercer leur libre initiative dans un

[1]Nous entendons par là l'articulation, nécessaire au maintien de la maisonnée (*ka*) au village, entre la production agricole familiale et les transferts monétaires assurés par les migrants.

cadre institutionnel qui substitue l'allégeance à la loi à celle à des personnes.

Une telle affirmation doit être démontrée et n'a de sens qu'au niveau du processus d'ensemble que met en branle le mouvement associatif, et non au niveau de tel ou tel projet, à l'issue parfois incertaine. Les associations sont des lieux de débats, d'initiatives, mais aussi de tensions, de conflits parfois sanglants. Elles ont à porter et résoudre des problèmes internes : hiérarchie, mobilisation des associés, plus récemment, appartenances partidaires, leurs relations avec différents interlocuteurs : les pouvoirs villageois, les institutions régionales, l'État malien, les ONG, des collectivités locales lors de jumelage, des régions, enfin, l'État français[2], par le biais de la coopération décentralisée ou pas – voire la Communauté européenne. Toutes ces relations s'organisent autour d'une ou de plusieurs initiatives particulières concernant un ou plusieurs villages.

Le développement du processus associatif

Si le mouvement associatif a connu une telle ampleur en France, c'est fondamentalement parce qu'il permet à chaque immigré de construire sa dignité, d'assumer des responsabilités sociales, de trouver son champ d'action dans un univers discriminant qui valorise la qualité de citoyen et la refuse à l'étranger. C'est aussi en vue de contrôler les formes de l'échange, d'agir sur les causes qui ont rendu les départs nécessaires. Il tente, en quelque sorte, de suppléer à des institutions déficientes : famille, chefferie, État, incapables désormais d'assurer la reproduction des siens.

Les associations élaborent des réponses collectives à des besoins, des aspirations qui se sont précisées, définies durant les séjours en France.

[2]Les rapports avec une ONG, ou avec une institution étatique française ne sont pas de même nature. Les seconds se jouent à des niveaux politiques divers, leur complexité est plus grande. Ils s'inscrivent dans une tout autre histoire et mériteraient à eux seuls une étude particulière. Nous ne les citons ici qu'à titre indicatif.

En leur sein, se forge l'esprit de responsabilité sociale. Chacun cotise, en vue de répondre à des besoins ressentis par tous comme vitaux. Le consensus, en général, se fait autour de projets permettant d'accroître les capacités des différents acteurs locaux.

Les femmes (maternités, puits) et les enfants (école, santé) figurent parmi les premiers agents dont il convient de se préoccuper. La responsabilité sociale n'est pas contradictoire avec « l'esprit de calcul ». Les migrants entendent contrôler leurs envois d'argent, plutôt que de répondre aux injonctions, non pertinentes à leurs yeux, du chef de famille. L'ensemble des « innovations », dans la majorité des cas, mesurées, peut se heurter aux stratégies de survie menées par les anciens, il peut également remettre en cause peu ou prou les hiérarchies villageoises.

D'autant plus que pour être menés à bien, les projets des migrants doivent trouver des relais sur place. On assiste alors à une prolifération d'associations se référant à une culture politique élaborée ailleurs. Pas d'école sans association de parents d'élèves, d'induction d'eau potable sans association pour la gestion de l'eau… de puits ou petites retenues d'eau sans associations de femmes pour l'entretien des jardins maraîchers ou la vente de leurs produits.

En intervenant sur la privation des « capacités élémentaires » (mortalité prématurée élevée, mortalité des femmes en couches, malnutrition, morbidité persistante, fort taux d'illettrisme) les réalisations des migrants quelle que soit leur échelle, libèrent les capacités d'initiatives[3] et permettent la valorisation des savoir-faire. Ceci est particulièrement frappant en ce qui concerne les jeunes et les femmes.

Bref, nous voulons donc insister sur la multiplication des acteurs qui surgissent de ces initiatives et des opportunités qui leur sont offertes, des possibilités d'expression qui leur sont ouvertes à des degrés divers. Ce mouvement est difficilement contrôlable par l'ordre villageois ou familial qui dépend de plus en plus de la migration jusque et y compris dans les formes que prennent les relations d'autorité. De nouveaux savoir-faire économiques, sociaux et politiques se dessinent. Deux facteurs viennent renforcer cette configuration sociale brouillonne et inédite que trouvera la

[3]J'emprunte la notion de capacités élémentaires à Amartya Sen (2000).

décentralisation : le regroupement des associations de ressortissants sur la base de plusieurs villages (jusqu'à 40), et la nécessité pour ces associations de trouver des financements extérieurs à la mesure de leurs nouvelles ambitions. Les cotisations individuelles prélevées sur les salaires ne suffisent plus.

Le regroupement des associations villageoises, préfiguration des communes

C'est après avoir pris conscience des limites des micro-projets à l'échelle d'un seul village qu'un certain nombre d'associations d'immigrés en France décident de se regrouper afin d'intervenir de manière plus cohérente à une plus grande échelle : cercles, arrondissements (C. QUIMINAL, 1994). Leur objectif est d'accumuler, de mobiliser le capital nécessaire (humain technique ou financier) pour moderniser l'agriculture vivrière, diversifier les activités des villageois, établir un nouveau rapport ville/campagne, dans lequel la campagne ne constituerait plus un simple lieu archaïque d'attente avant d'émigrer mais un lieu attractif pour des citadins en mal d'emploi. Elles se proposent d'intervenir sur plusieurs fronts principalement : une meilleure gestion de l'épargne, la prise en charge d'infrastructures permettant aux initiatives locales de se développer, l'éducation et la formation, mais aussi et par voie de conséquence sur le front politique.

Elles se préoccupent des problèmes d'infrastructures au niveau de l'arrondissement, de la maîtrise de l'eau (petits barrages, puits), de la communication et des transports (lignes téléphoniques, radio rurale, « bâché », camionnette bâchée utilisée pour transporter hommes et marchandises), de la répartition des cultures en fonction des possibilités écologiques de chaque village et des capacités d'écoulement des produits. Cet ensemble de préoccupations contribue à la possibilité de valoriser des emplois ruraux non agricoles.

En matière d'épargne, les associations tentent de rompre avec les pratiques de thésaurisation qui dominent dans les familles, faute de système sûr de valorisation et de contrôle sur place. En effet, les demandes de crédit sont importantes et, en l'absence de réponse, leurs initiatives peuvent péricliter. Elles mettent sur pied des struc-

tures locales d'épargne et de crédit. Elles répondent avec l'aide de certaines ONG aux demandes de formation que font naître leurs initiatives : sages-femmes, puisatiers, réparateurs de pompes.

Ces regroupements des associations de ressortissants permettent la circulation de l'information, les échanges d'expériences intervillageoises, une meilleure connaissance des besoins de la population : ils tentent de mettre un peu d'ordre dans le foisonnement d'initiatives pouvant aboutir à une perte de force, d'énergie, à des concurrences néfastes, à une mauvaise utilisation des ressources. Ce faisant, ils contribuent à l'instauration de nouvelles relations d'autorité fondées sur la responsabilisation sociale et la compétence.

Ce passage à une dimension et à des ambitions plus importantes à la fois nécessite et favorise les rapports avec des bailleurs de fonds, des ONG, des jumelages, la coopération décentralisée (France). On ne peut citer ici la totalité des ONG œuvrant dans la région. Il suffit de noter que pas un pays occidental n'est absent (y compris les USA). Le Japon et la Chine sont présents. Les ONG, d'obédiences diverses, interviennent dans tous les secteurs d'activité : santé, école, hydraulique, religion, agriculture, artisanat, tourisme, épargne, logement, expertises, formation y compris l'apprentissage à la décentralisation et à la démocratie.

Conflits, négociations, font partie du jeu politique local auquel les migrants participent activement.

Décentralisation, démocratie et migrations internationales

Les associations n'entendent pas se laisser déposséder de leurs initiatives, elles n'ont pas hésité à envoyer des « ambassadeurs » tant au niveau local, régional que national afin d'en défendre la pertinence.

L'ensemble des activités menées par les associations de ressortissants en France de la région de Kayes sont pensées, notamment

par les leaders, comme des activités citoyennes, donnant sens à leur migration, leur permettant de conserver l'estime de soi. Aussi, n'ont-ils pas hésité à envoyer des représentants à la Conférence nationale de juillet-août 1991 ayant pour objectif d'élaborer une nouvelle Constitution. Souvent en alliance avec des représentants de la paysannerie, anciens migrants pour certains d'entre eux, ils ont pesé, à la surprise des partis politiques, sur certaines orientations de la nouvelle constitution. Notamment, ils ont obtenu deux sièges de députés (non encore pourvus en raison de dissensions politiques et des difficultés à organiser les élections en France) pour les émigrés en France. Dès 1993, lors de la promulgation de la loi déterminant « les conditions de la libre administration des collectivités territoriales » les associations s'interrogent sur les possibilités que leur offre le processus de décentralisation définissant trois niveaux d'autorité (région, cercles et communes), chaque niveau bénéficiant de ressources financières et d'équipement propres. Elles envoient des émissaires afin de négocier le contour des communes lorsqu'il met en cause leurs propres regroupements.

Kayes et ses communes

La population dans la région de Kayes est essentiellement rurale, 926 000 ruraux pour une population de 1 067 000 personnes, selon les estimations officielles. Le découpage prévoyait quatre-vingt onze communes rurales comprenant chacune un minimum de dix mille habitants. Les centres ruraux potentiellement éligibles au statut de chefs-lieux de commune étaient au nombre de cent vingt et un, parmi lesquels ont émergé, non sans heurts, cent onze centres communaux dont treize communes urbaines, alors que seulement sept étaient prévues et dans un délai de huit ans. Pour beaucoup, ces communes urbaines qui ne sont que des villages n'ont vu le jour que faute de pouvoir s'entendre avec les villages voisins. Au total, sur les quatre-vingt onze communes prévues, cinquante-huit n'ont pas posé de problèmes. Trente-trois ont été l'objet de discussions auxquelles les migrants ont activement participé.

Les associations sont également intervenues sur la composition des listes et sur le choix des futurs maires. Il s'agissait de favoriser les forces ouvertes à leur participation à ces nouvelles formes de pou-

voir ou de s'opposer à certaines autorités traditionnelles hostiles à leurs initiatives. Les enjeux étaient d'autant plus importants que la commune se voit attribuer un certain nombre de fonctions directement en rapport avec leurs interventions. En ce qui concerne les projets portant sur les infrastructures : dispensaires, maternités, centres de santé communautaires, routes et communications classées dans le domaine communal, le premier cycle de l'enseignement fondamental, ils seront du ressort des communes. Quelle place les associations qui les ont financés ou entendent le faire peuvent-elles y occuper ?

Les communes peuvent bénéficier de financements étrangers et sont habilitées à signer des conventions avec des partenaires étrangers. Les associations de migrants sont particulièrement concernées, elles qui sont très actives dans la recherche en Europe, de fonds pour leurs initiatives au pays.

Les enjeux sont donc bien réels pour les associations d'émigrés qui voient ainsi se dessiner la possibilité d'un nouveau lien avec leur pays d'origine, grâce à des actions qui ne relèveraient plus de la dette mais de pratiques citoyennes.

Analyse des textes de loi, participations aux colloques, séminaires, rencontres organisées par la mission de décentralisation, en France et au Mali, organisation de débats au sein de la communauté malienne font, dès 1993, partie des activités des associations[4].

Le processus en région parisienne

Durant les trois années qui ont précédé les élections, de nombreuses réunions concernant la décentralisation se sont tenues dans les foyers, des bourses du travail (l'investissement de lieux publics témoigne de

[4]Avant d'aborder les principaux thèmes qui ont été au cœur de ces débats, il faut signaler la connaissance très précise des différents textes mis en circulation par la Mission de décentralisation au Mali, par les leaders les plus actifs. Des textes comme le « manuel de formation au redécoupage territorial », « stratégie de formation » ou les textes de lois « déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales » portant sur les différentes fonctions et attributions des communes, ont abondamment circulé et fait l'objet de nombreuses discussions et interprétations. Des cassettes en langue soninké ont également été distribuées à de nombreux ressortissants résidant en France.

l'insertion des migrants en France) ; les unes étaient convoquées à l'initiative des associations, les autres par des représentants de l'État malien ou des partis politiques.

Président de la République, ministres, hauts responsables de la fonction publique ont multiplié leurs interventions auprès des émigrés maliens en France. Paradoxalement, ces rencontres sont considérées comme des moments privilégiés de l'ancrage de la politique de l'État dans la société civile, comme un moyen efficace de diffuser les orientations de la politique nationale dans les villages. Elles peuvent regrouper plusieurs centaines de personnes ou s'adresser plus particulièrement aux leaders d'associations entre (50 et 100). Le ou les représentants officiels de la décentralisation exposent les objectifs de la réforme : « Nous essayons de créer un véritable État, un État qui est fort en haut et désagrégé en bas n'est pas un véritable État. Il faut que les citoyens fassent un effort de réconciliation, qu'ils prennent en considération les initiatives locales, que les vrais acteurs puissent jouer leur rôle de relais et prennent en charge la partie "production" du développement. Mais pas de manière anarchique. L'État doit jouer un rôle de coordinateur. Le vrai problème c'est la terre. Les clans réclament que la terre leur revienne et que les villages soient ordonnés autour d'eux. Ils disent, on ne fera rien tant que l'État ne nous l'impose pas. Certains font resurgir des conflits anciens annulant tout effort de conciliation. Nous ne sommes pas là pour régler des conflits d'il y a cinquante ans mais pour permettre aux actifs de l'être ».

Foncier, impôts, accès aux ressources, formes de l'expression politique sont autant de thèmes débattus parfois âprement. Mention est toujours faite du rôle que l'État entend faire jouer aux migrants, la plupart du temps un rôle d'explication, d'accompagnement de la décentralisation, de mise en relation avec des ONG, de bailleurs de fonds enfin. « Il faut montrer vos compétences ». Une grande importance est accordée aux aspects financiers de leur contribution de même qu'aux efforts que les associations doivent faire pour ne pas déclencher des conflits qu'en leur absence, elles ne peuvent gérer à distance.

Les questions posées par les émigrés varient en fonction de leur position politique et de leur position par rapport aux structures villageoises.

Les uns reprochent à la réforme d'être importée et de nier l'histoire locale ; « Comment avoir une politique de développement en niant la base culturelle du pays ? » « On nous a parachuté des structures. Pourquoi l'État n'a pas essayé de voir comment, à partir de nos traditions, on peut faire une commune ? »

Les autres estiment au contraire que des « analphabètes », peu rompus aux pratiques démocratiques, au maniement de la loi, comme le sont, selon eux, la majorité des notables des villages, ne sont pas aptes à impulser des dynamiques de développement. Ils considèrent que la place des migrants n'est pas clairement désignée alors qu'ils sont ceux qui font vivre la région. Ils posent également des questions concernant la part des impôts, des taxes qui reviendra aux communes. Ils demandent des précisions quant au contrôle qu'ils peuvent avoir sur le budget de la commune. « Comment les Maliens de l'extérieur peuvent-ils prendre part à la mise en place du personnel pour qu'il y ait coordination entre leurs actions et les pouvoirs locaux ou nationaux suivant les cas ? »

Tous s'interrogent sur le rôle de l'État au niveau local : va-t-il sous prétexte de décentralisation abandonner les communes à elles-mêmes ? Qu'en est -il de ses reponsabilités en matière de santé, d'éducation et, point qui préoccupe tout particulièrement les habitants de villages frontaliers avec la Mauritanie, en matière de sécurité. Les villageois devront-ils continuer à assurer eux-mêmes leur sécurité ?

Enfin, les divisions partidaires auxquelles les associations avaient échappé du temps de Moussa Traore et du Parti unique traversent largement les débats notamment à propos de qui peut se présenter aux élections : uniquement les personnes affiliées à des partis ou également des « indépendants » ?

Les réunions internes aux associations ou aux regroupements d'associations

Outre les débats politiques de fond, les associations réfléchissent sur les opportunités que la réforme leur offre ou les difficultés qu'elle suscite. Un des points centraux de leur réflexion a été de définir la place qu'ils vont pouvoir occuper dans les conseils municipaux.

En définitive, nous avons pu dégager trois types de conception des rapports entre les associations et la structure de pouvoir communal :

– la commune comme support, relais, voire légitimation des projets, tant d'un point de vue financier, économique que du point de vue des nouveaux rapports sociaux nécessaires à l'adhésion des populations aux innovations impulsées par les initiatives des migrants. La commune comme lieu de construction de nouvelles relations politiques ;

– la commune comme structure à manipuler, instrumentaliser, pour imposer le point de vue des associations sur le développement et changer les rapports de force locaux ;

– la commune comme entité étrangère à la vie des populations, à leur forme de régulation des conflits, imposée de l'extérieur et de ce fait pouvant contrarier ou contrôler de trop près les activités des associations.

La position des associations est directement liée à la nature des rapports qu'elles entretiennent avec le pouvoir villageois et souvent à la position sociale et hiérarchique de leurs leaders. Elle s'inscrit également dans l'histoire des villages et de leurs relations.

Déplacements des leaders associatifs à Kayes

Les leaders associatifs n'ont pas épargné leurs efforts en direction des futures communes, ils ont rencontré les responsables locaux de la décentralisation (Grem et Glem), expliqué leur position quant à tel ou tel regroupement. Ils ont parfois réussi à imposer leur point de vue auprès de la mission de décentralisation après avoir rallié la majorité des villageois à leurs propositions. Ils ont dans d'autres cas accepté la formation de deux communes limitrophes pour l'ensemble des villages regroupés dans une même association de ressortissants (Guidimakan Keri Kaffo, Kemene Tambo), afin d'éviter des conflits hérités du passé. Partagés, à propos des conditions d'éligibilité, les uns, engagés depuis peu dans la lutte politique, militants dans un parti, défendaient l'idée qu'il était nécessaire d'appartenir à un parti pour présenter une liste ; les autres défendaient la possibilité de listes indépendantes, les partis politiques selon eux reproduisant des pratiques clientélistes plus

que démocratiques, introduisant des divisions fictives (les défenseurs de listes indépendantes, même lorsqu'ils ont remporté les élections, reconnaissent aujourd'hui, tout en le déplorant, la faiblesse d'une telle position : « Si on est hors parti, on se met hors du jeu réellement politique »).

Enfin, ils ont eu une influence non négligeable sur la composition des listes.

Une forte présence des anciens émigrés parmi les élus

Les résultats des élections concernant les communes à forte immigration font apparaître l'importance des anciens immigrés dans les conseils communaux, quel que soit le parti dominant. Les anciens immigrés ont joué dans la région de Kayes le rôle joué par certains diplômés, lettrés dans d'autres régions. Ces derniers semblent peu attirés par des responsabilités au niveau local et préfèrent tenter leur chance soit à Kayes, soit à la capitale.

Trois configurations se dégagent :

– les listes consensuelles, répartissant les candidats, grâce à de savantes négociations, en respectant les appartenances villageoises, lignagères, associatives, lesquelles peuvent se recouvrir en privilégiant les compétences reconnues ;

– les listes où chaque village est représenté, mais en fonction des capacités antérieurement prouvées des individus choisis, ces listes doivent souvent affronter l'ire ou l'inquiétude des chefs de village et de leur lignage ;

– les listes investies et contrôlées par les membres d'un ou plusieurs lignages dominants.

Dans ces trois configurations, la place des anciens migrants est importante, quelle que soit leur appartenance (politique, statutaire, associative). Aucune ne peut ignorer les dynamiques associatives multiples, l'ouverture du champ démocratique et le désenclavement national, international, désormais largement à l'œuvre dans la région. Elles doivent, toutes les trois, compter avec leurs migrants actuellement en France.

La mairie et ses migrants

La décentralisation intervient dans la région de Kayes à un moment où le mouvement associatif est particulièrement intense et diversifié. Ce dernier touche toutes les catégories de la population : les hommes et les femmes, les jeunes et les moins jeunes, les cultivateurs mais aussi les artisans, les commerçants, les instituteurs, les infirmiers, les villageois et les émigrés. Il a une dimension locale, régionale, mais aussi internationale. Les jumelages avec des villes européennes sont nombreux ainsi que les accords de coopération décentralisés : la France, la Suisse, la Hollande, l'Allemagne, les USA, le Japon… C'est avec l'ensemble de ces acteurs déjà à l'œuvre que les communes doivent compter pour mener à bien les tâches de « développement économique social et culturel » qui leur incombent. Ces tâches sont d'importance si l'on se réfère à la loi n° 95-034 du 27 janvier 1995. Cette dernière précise en effet que le conseil communal a pour mission :

– les budgets et les comptes communaux ;
– la protection de l'environnement ;
– les plans d'occupation et d'aménagement de l'espace communal ;
– la gestion domaniale et foncière et l'acquisition du patrimoine ;
– la politique de création et de gestion des équipements collectifs… ;
– l'organisation des activités rurales et des productions agro-sylvo-pastorales ;
– l'organisation des activités artisanales et touristiques ;
– la création et le mode de gestion des services et organismes communaux et l'organisation des interventions dans le domaine économique ;
– les marchés des travaux et des fournitures, les baux et autres conventions ;
– l'institution des taxes rémunératoires des prestations, la fixation des taux des impôts et autres taxes communales dans le cadre des bases et des maxima fixés par la loi ;
– les emprunts et l'octroi de subventions de toute nature ;

– les modalités d'application du statut du personnel ;
– les projets de jumelage et les actions de coopération avec d'autres collectivités maliennes et étrangères ;
– l'acceptation et le refus des dons, subventions et legs ;
– la réglementation en matière de police administrative.

Si nous citons ce texte *in extenso*, c'est afin de mettre en évidence qu'en raison pour une part non négligeable de la déficience de l'État, les activités dont la commune a désormais la responsabilité sont assurées, de manière plus ou moins efficace et désordonnée par les associations internes ou étrangères, notamment grâce à la médiation des migrants, à leurs apports financiers, à leur comportement politique. Chaque association, par ailleurs, fonctionne sur la base des cotisations de ses membres, ce qui représente des ponctions importantes lorsqu'elles s'additionnent. Elles remplacent en quelque sorte les impôts que les villageois ne s'empressaient pas de payer en l'absence de retombées positives dans les villages.

La présence massive dans les conseils municipaux, pouvant aller jusqu'aux deux tiers, des anciens migrants, aventuriers, entrepreneurs, comme on les appelle dans les villages, est révélatrice de plusieurs stratégies directement liées au statut social des élus. Pour les uns, dont l'allégeance aux hiérarchies villageoises est fondamentale, il s'agit d'étendre, de renforcer le pouvoir, ou tout du moins l'influence du clan cheffal : cadets, neveux du chef de village, anciens migrants peuvent aussi désirer s'inscrire dans le nouvel échiquier politique, « doublant » ainsi leurs aînés. Pour d'autres, plus critiques, il s'agit au contraire d'un projet contestataire à la faveur duquel leurs capacités d'initiatives seront reconnues, légitimées. Ils espèrent à travers cette reconnaissance un changement de leur statut personnel. Pour tous, il s'agit de se rendre maître du jeu associatif. Les migrants sont considérés comme ceux qui ont les compétences requises, en raison de l'expérience acquise dans le mouvement associatif en France, de leur capital relationnel, de leur maîtrise de la langue administrative (le français) parlée mais souvent aussi écrite, de leur connaissance des comportements requis par un État de droit, du rapport aux lois, enfin de leur engagement durable dans des projets d'intérêt collectif.

Quel que soit le domaine envisagé, enseignement, santé, hydraulique rurale, infrastructure routière, le maire et son conseil communal

doivent composer avec les structures, en quelque sorte privées-collectives, à l'œuvre depuis plus de dix ans sur la ou les communes. Soit ils les intègrent, leur reconnaissent une légitimité à intervenir, soit ils se privent d'un capital humain et de ressources financières. Cette intégration d'une présence absente n'a rien d'évident. Les modalités doivent en être inventées.

Les conflits sont d'autant plus délicats à résoudre que la pénurie des moyens est extrême. Les divergences d'intérêts, collectifs les uns et les autres, mais ne relevant pas du même niveau de décision, sont difficiles à gérer. Les conflits d'autorité sont nombreux. Autochtonie, immersion dans les situations locales d'un côté, compétences, moyens financiers, capital relationnel international de l'autre, sont autant d'arguments pour justifier la légitimité à exercer le pouvoir. La contradiction n'est pas insurmontable mais les forces qui s'opposent à la réalisation d'alliances équitables tenant compte des différentes volontés sont nombreuses. Il s'agit au premier chef de la loi qui impose pour être candidat aux élections une résidence sur le territoire depuis plus de six mois sans prendre en compte les nouvelles formes de mobilité facilitées par le développement des moyens de communication. Il s'agit ensuite de la peur des innovations importées et des subversions de l'ordre social qui s'ensuivent. Il s'agit enfin de la suspicion de trahison qui pèse sur les émigrés notamment en raison d'un enrichissement dont n'ont pas bénéficié, ou peu, ceux qui sont demeurés au pays. Le rôle des anciens migrants quant à l'inclusion ou l'exclusion des émigrés est fondamental. Ils peuvent avoir intérêt au renforcement de l'ordre villageois afin de défendre le statut de leur lignage, ou améliorer leur statut personnel. Ils peuvent également jouer le rôle de médiateurs entre résidents et émigrés d'autant plus aisément que le mouvement associatif local ne trouve plus à s'exprimer à travers les structures anciennes.

La décentralisation peut se traduire par l'exclusion des migrants du jeu politique local, le pouvoir communal étant le seul pouvoir légalement admis. Certaines associations la vivent comme tel. Elles se désengagent alors, ou se constituent en opposition souvent violente à la commune, elles peuvent également se replier sur leur village avec l'appui d'un parti politique minoritaire.

Le consensus doit être patiemment construit car les associations ne se pensent pas sur le registre de l'aide, du soutien ou de la charité,

au moins en ce qui concerne les leaders, mais bien sur celui du politique. Elles n'entendent pas que l'absence dont, estiment-elles, la responsabilité incombe aussi à l'État, aux politiques, soit prétexte à exclusion à quel que niveau que ce soit.

Certains maires ont compris le sens et la portée des initiatives des émigrés et de leurs associations en France, l'intérêt réciproque qu'elles comportent. Ils sont alors à la recherche des modalités de leur participation aux affaires de la commune, érigeant les différences en complémentarité, et non en oppositions irréductibles.

Marena et son comité communal en France

L'expérience de la commune de Marena, une des 27 communes du cercle de Kayes, est à cet égard très significative. Elle n'a pas été sans conflits, tous témoins des dynamiques concurrentielles à l'œuvre dans le cercle de Kayes (Quiminal, 1998, 2002 b). Le choix de Marena comme chef-lieu est un choix politique (le village n'est ni le plus important, ni le plus central de la commune) négocié entre les associations de migrants, les associations villageoises et une fraction du lignage dominant, l'autre s'y opposant. Le maire pressenti est un ancien migrant, rentré dès le début des années 1980, après décision collective de l'association des migrants à Paris, dans la volonté de mener à bien les projets décidés par celle-ci. En tant que président de l'association intervillageoise, il est très actif dans la région au moment des élections. C'est l'alliance entre les divers acteurs associatifs, y compris les femmes, qui a présidé à la délimitation de la commune et à la constitution d'une liste électorale conduite par un militant associatif, par ailleurs ancien captif.

Des associations de migrants et certaines associations locales ont su trouver un terrain d'entente. Une telle alliance n'est évidemment pas acceptée de tous. Une opposition violente mais minoritaire se constitue : accusé de détournement de fonds, le futur maire est emprisonné durant plusieurs mois. La liste minoritaire espère ainsi se débarrasser de son rival. Mais sous la pression des populations et suite à l'examen par le tribunal des comptes de l'association que dirige le futur maire, justice est rendue en faveur de ce dernier. Trois listes se sont finalement présentées aux élections : celle de l'Adema, celle du Parena

et une liste indépendante. L'Adema a obtenu 2 803 voix[5], 13 sièges, les indépendants 950 voix, 4 sièges, le Parena 140 voix, 0 siège. Ces résultats ont été contestés en justice par le Parena qui invoquait des irrégularités lors du déroulement des élections. Le tribunal de Bamako a rejeté cette plainte pour manque de preuves et confirmé les résultats. Les tenants de la liste du Parena, non satisfaits par une telle décision, ont alors recours à la violence. Lors d'une réunion qui devait être une réunion de conciliation selon les usages coutumiers, ils envoient des hommes armés ayant échoué devant l'ordre juridique, incapables de respecter l'ordre coutumier ils ont alors recours à une logique factionnelle clientéliste (BIERSCHENK et OLIVIER DE SARDAN, 1998). Plusieurs personnes ont trouvé la mort lors de cette rencontre.

Pourtant, les opposants diminuent au fur et à mesure que se développent les activités du conseil communal. Celui-ci a trouvé les moyens de vaincre cette opposition et de rallier quasiment l'ensemble des acteurs sociaux. Le conseil communal est représentatif des différentes composantes de la population où appartenances statutaires, villageoises, professionnelles sont savamment dosées. Il comporte 12 anciens émigrés sur 17, tous les villages sont représentés en proportion de leur poids démographique, les différentes catégories socio-professionnelles sont présentes : un animateur rural, quatre cultivateurs, un instituteur, un mécanicien, un boucher, deux commerçants, deux maçons, un menuisier, un ferronnier, un réparateur de pompes, un chauffeur, un pêcheur, un tailleur (il s'agit pour beaucoup d'entre elles de nouvelles activités introduites dans les villages par le mouvement associatif).

Seules les femmes qui ont pourtant joué un rôle actif durant la campagne électorale et qui ont massivement soutenu la liste de l'actuel maire ne sont pas représentées.

Le conseil et le maire entendent faire du nouveau centre de pouvoir le cadre organisateur du foisonnement désordonné qui jusqu'alors faisait vivre la région, au premier chef les initiatives des associations de migrants, en réfléchissant avec eux sur leur forme de participation à la nouvelle instance de pouvoir qu'est la mairie. Les

---

[5]Ce chiffre indique une participation relativement importante de la population aux élections y compris de la part des femmes. Plus de 45 % des habitants n'étant pas en âge de voter.

discussions avec les migrants portent sur les modalités de l'agir politique, sur les actions à mener prioritairement. Elles s'appuient, fait remarquable, sur un état des lieux[6] concernant les infrastructures et les potentialités de la commune, aussi bien en ressources naturelles qu'en ressources humaines. À travers elles, se développent des relations contractuelles, « c'est-à-dire imaginées et débattues par des volontés » (BADIE, 1986), favorisant la construction d'une société civile mais aussi la référence à une volonté commune qui fonde la loi et l'institution.

Le diagnostic[7]

Dans une première partie, l'étude présente un bref historique des découpages territoriaux de la région de Diombougou et de la structuration politico-administrative des populations.

Elle comporte une analyse précise des différentes activités économiques, des ressources naturelles et humaines, des potentialités qu'elles recèlent, et des contraintes auxquelles elles sont soumises.

C'est sur la base de ce travail que les grands axes de développement de la commune ainsi que le budget afférent sont proposés à discussion. Ces axes sont : le désenclavement, les communications et l'organisation du territoire, le développement agricole, l'eau potable, l'éducation, la santé, la stimulation des activités économiques.

Il ne s'agit pas de rubriques formelles, elles s'alimentent aux dynamiques déjà existantes, à ce titre les migrants peuvent y trouver place. Néanmoins, leur participation aux décisions du conseil municipal est à inventer. L'invention politique repose sur le développement des moyens de communication et sur une intense circulation des hommes et des informations permettant débats et prises de décisions.

[6] Il s'agit d'un texte écrit résultat d'une recherche « Diagnostic du territoire de la commune de Marena Diombougou » menée sous la direction du futur maire en collaboration avec le GRDR (Pierre Lévy)

[7] Le diagnostic du territoire de Marena résulte d'un contrat entre le GRDR et l'association intervillageoise Diama Djigui « Diagnostic du territoire de la commune de Marena Diombougou » sous la direction de Moussa Cissé, réalisation : M. Cissé, Pierre Lévy.

Le maire est venu à plusieurs reprises en France. En octobre 1999, il fait connaître le diagnostic aux ressortissants de sa commune en France ; un cadre de concertation est mis en place. En septembre 2000, lors de sa deuxième visite un accord intervient sur la constitution d'un Comité communal de Marena Dioumbougou en France (CCMDF). Les membres de ce Comité communal ont été nommés par leur association villageoise, ils ont un double mandat : représenter les ressortissants de leur village en France, « coordonner les actions de leur association (CCMDF) avec celles de la commune »[8].

En 2001, une assemblée générale des ressortissants de la commune en France, une ou plusieurs réunions avec chacune des associations villageoises en France, trois réunions avec le CCMDF ont lieu en présence du maire et de divers conseillers.

Ce qui se joue, c'est l'élaboration consensuelle de critères présidant à la hiérarchisation des besoins. Il s'agit de développer chez ses électeurs, dans et par les associations un sentiment relevant de l'intérêt public.

Avec les associations villageoises, les débats portent sur leurs projets : les ressortissants de Sabouciré Samballa veulent résoudre les problèmes d'eau potable de leur village qui en l'état actuel possède 4 puits pour 1 282 habitants dont l'un tarit en saison sèche. Les villageois se plaignent des contraintes que représentent le puisage et le transport de l'eau. Le maire les informe que trois villages de la commune distants l'un de 2,5 km, l'autre de 4 km ont le même projet. Il pose la question de savoir si un projet commun est préférable à des projets séparés. Il envisage de refaire un recensement car il lui semble que le village atteint les 2 000 habitants, seuil nécessaire pour pouvoir s'inscrire dans le répertoire national du programme de réalisation d'infrastructures de l'État malien. À propos des sources de financement, les migrants disent s'engager à financer 30 % de l'opération, soit selon un devis fait un an auparavant, 200 000 FF. Ils cotisent déjà depuis un an pour cela. Le maire et les migrants se mettent d'accord pour que chacun, selon ses possibilités et ses connaissances, recherche différentes sources de financement. À l'issue de cet échange et d'autres, notamment avec le village lui-même,

[8]Compte rendu de la mission en France de : Moussa Cisse, maire de la commune de Marena Diombougou. GRDR, juillet 2001.

une convention est signée entre le maire, l'association en France, le village représenté par son chef de village et le GRDR (Groupe de recherches et de réalisations pour le développement rural)[9], où les engagements de chaque partie sont dûment consignés.

Les réunions avec chacune des associations mettront en œuvre le même type de processus : précisions sur la politique communale à l'égard du village, possibilités offertes par la mairie, examen du projet de l'association.

Les membres élus du CCMDF sont invités, lorsqu'ils résident dans la région de Kayes (vacances) à participer aux travaux du conseil communal. Le CCMDF s'engage à « mandater un de ses membres afin de permettre une meilleure communication et d'être présent à chaque moment fort de la vie de la commune ».

Les enjeux de ces échanges sont multiples, ils procèdent tous d'un renforcement réciproque des légitimités. Le maire développe son potentiel électoral, accroît ses capacités à créer un consensus autour du plan de développement, il capte, oriente l'épargne des émigrés ; le bureau du CCMDF et les associations mobilisent leurs adhérents, donnent un sens politique à leurs actions, tous accumulent un capital de confiance nécessaire dans une configuration où la multiplicité des initiatives est source de rivalités et de tensions.

La circulation des hommes a un coût élevé tant humain que financier. Il est prévu de la relayer et de la renforcer par la circulation de cassettes audiovisuelles. Un tel outil permet de démultiplier les informations, d'intégrer les populations, malgré la distance géographique, par leur participation, en connaissance de cause, à des décisions les concernant. Les « lettres vidéo » sont envisagées comme moyens de « communication double espace » ainsi qu'un site Internet.

Il est encore trop tôt pour faire le bilan de ce processus. Mais on peut dire qu'en France il a donné un nouveau souffle aux associations extrêmement sollicitées ; dans la commune il a permis une plus grande cohérence entre les initiatives villageoises et celles des migrants, atténué les tensions qui commençaient à devenir antagoniques entre

[9]ONG française implantée dans la région de Kayes ayant pour objectif l'appui aux dynamiques de développement local, notamment celles impulsées par les migrants et leur communauté d'origine.

ces deux acteurs. Une nouvelle culture politique s'impose peu à peu. De véritables règles de fonctionnement sont en cours d'élaboration : règlements, conventions...

Le CCMDF est une innovation institutionnelle. Ce qui rend la relation possible c'est la commune volonté, que se dégage, se renforce l'idée de biens publics sans laquelle il ne peut y avoir amélioration des conditions de vie de chacun. Cet appel à l'intégration au plan du développement communal des initiatives des associations de migrants légitime ces dernières et consacre leur dimension citoyenne, en attendant un retour qui ne saurait tarder pour ceux qui sont depuis 40 ans en France et qui leur permettra, pour les plus mobilisés politiquement, de s'insérer activement dans le jeu démocratique (QUIMINAL, 2002 a). Réciproquement, la réponse positive à cet appel renforce l'autorité du maire d'autant plus que les migrants restent la principale ressource financière de la mairie. Ces derniers peuvent, au-delà de leur propre apport, inciter leurs familles à payer les impôts. Le maire en est bien conscient, lorsqu'il s'adresse au CCMDF « malgré les pouvoirs de taxation directe et indirecte exercés par la commune sur ses 16 000 habitants répartis en huit villages, la source principale de fonds mobilisables reste les 1 000 ressortissants émigrés de la commune vivant en France ».

La concertation « double espace » n'est pas le seul fait de la commune de Marena. Plusieurs communes du cercle de Kayes y sont déjà engagées sous des formes et des appellations qui peuvent varier mais recouvrent les mêmes préoccupations.

Conclusion

La situation ne se résume pas à un chevauchement des pouvoirs, tel qu'il est observable dans d'autres régions du Mali ou dans d'autres pays engagés dans une réforme de décentralisation. Nous émettons l'hypothèse, pour ce qui concerne la région de Kayes, que les anciens pouvoirs ne sont plus à même de contenir, d'instrumentaliser à leur profit, la diversité de stratégies individuelles et collectives qui se déploie à travers la quasi-totalité de la région. Ils ne sont plus le pivot de la

reproduction sociale. La question de l'argent est ici centrale ; intégrés dans des échanges marchands les individus n'entendent plus travailler sans contrepartie monétaire, contrepartie que les anciens ne peuvent ou ne veulent pas généraliser. Les formes anciennes du politique et du pouvoir ne sont plus en mesure d'intégrer les différentes logiques à l'œuvre. Les émigrés de retour ou encore en France, catégorie inédite d'élite locale qui, avec les retours prochains d'un nombre probablement important de retraités, ne cessera de s'accroître, ont redessiné les contours de l'espace public local, diffusé une nouvelle culture politique, de nouvelles règles du jeu politique auxquelles adhèrent largement les jeunes, les femmes, tous les « mécontents positifs », « insatisfaits créatifs » comme les nomme Amartya SEN (1999). Le mouvement associatif crée une large base sociale favorable à des institutions démocratiques. Les chefs de village, les lignages jusqu'alors dominants, peuvent conserver une influence, ils ne sont, plus en tant que tel, hégémoniques sur les arènes politiques locales. Même lorsqu'ils sont majoritaires dans les conseils communaux, lorsqu'ils tentent d'accaparer les ressources des migrants ou celles octroyées par les ONG du Nord, ils sont incapables de contrôler les relations sociales multiplexes. Ils doivent, pris dans un mouvement sans retour, compter avec, voire se soumettre à, la diversité des détenteurs de positions de pouvoir – autochtones, intérieurs/extérieurs (les associations de migrants) ou étrangers. Les anciennes solidarités sont désormais quasi impuissantes à résoudre les problèmes des individus et des collectivités. Autour des notions d'intérêt collectif et d'intérêt public, émergent des comportements coopératifs engageant la responsabilité sociale et politique des agents.

Les maires et les conseillers communaux, face à la fragmentation des lieux organisés d'initiatives, de prises de décisions politiques, sont entraînés, quelle que soit leur appréciation du processus, à constituer la mairie comme lieu unique, centralisateur, légitime de la régulation à son niveau, c'est-à-dire comme l'institution garante des règles de droit, de leur respect et de leur fonctionnement. Faute de quoi, ils seraient dans l'incapacité de gérer les conflits qui, précisément en raison de cette fragmentation, ne cessent d'augmenter, et de mener à bien leur mission. Le retour du pouvoir à la maison ne peut se confondre, comme le voudraient les tenants du clientélisme ou de l'ordre ancien quelle qu'en soit la forme, avec le retour, voire le renforcement, du pouvoir de la maison. Meneurs de jeu de la décentralisation

et de formes de démocraties, deux maîtres mots qui font partie désormais de « l'arsenal des conditionnalités politiques de l'aide au développement » (Bierschenk et Olivier de Sardan, *op. cit.*), les maires, les conseillers communaux en alliance avec les associations de ressortissants détiennent une clé qui ouvre de nombreuses portes, permet l'établissement de rapports internationaux. Quels degrés d'autonomie, nécessaires à la démocratie, peuvent autoriser ces rapports internationaux, notamment ceux avec des partenaires institutionnels français ? La dialectique entre l'intérieur et l'extérieur articule des niveaux de pouvoir inégaux d'autant plus difficiles à manier que la réciprocité n'est pas à l'ordre du jour. Avenir incertain et fragile que la construction d'un ordre politique par le bas, par ces médiateurs en leur personne que sont les migrants autochtones passeurs, porteurs d'une tradition moderne de la représentation aspirant à substituer aux relations communautaires des relations individuelles encadrées par un État de droit.

Bibliographie

Badie B., 1986 –
Les deux États. Pouvoir et société en occident et en terre d'Islam.
Paris, Fayard.

Bierschenk T.,
Olivier de Sardan J.-P., 1998 –
Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation. Paris, Karthala, 296 p.

Quiminal C., 1994 –
Migrations et développement. OCDE.

Quiminal C., 1998 –
« Logiques paysannes, logiques d'État dans la région de Kayes ».
In : *Pouvoirs locaux, pouvoirs d'État, démocratie et décentralisation au Mali*, ISH-EHESS-Min. de la Coopération, rapport d'étape, multigr. : 105-118.

Quiminal C., 2002 a –
Retours contraints, retours construits.
Hommes et Migrations.

Quiminal C., 2002 b –
« Décentralisation, démocratie et migrations dans la région de Kayes ». *In* Koné *et al.* :
Pouvoirs locaux, pouvoirs d'État, démocratie et décentralisation au Mali, rapport final, ISH-EHESS-MAE, multigr. : 273-305.

Sayad A., 1998 –
Le retour, élément constitutif de la condition de l'immigré.
Migrations et Société, 57.

Sen A., 1999 –
Development as freedom.
New York, ed. Anchor Books.

Sen A., 2000 –
Un nouveau modèle économique. Développement, justice et liberté.
Paris, Éd. Odile Jacob.

Espaces politiques locaux, État et représentation

Les communes des monts Mandingues et de la haute vallée du Niger

Clemens Zobel
Anthropologue

L'expérience malienne de décentralisation apparaît généralement comme se situant « à la croisée de modèles complexes, issus des rapports multiples entre pouvoirs locaux, pouvoirs d'État et réseaux transnationaux ». La problématique de la multiplicité des modèles[1], qui implique à la fois des rapports spatiaux et des relations entre différentes formes de conscience historique, est à son tour liée au défi de la création des espaces politiques partagés par tous. Sur une échelle mondiale ce défi est issu d'une érosion de la souveraineté de l'État face au renforcement des liens entre acteurs locaux et transnationaux. Dans le contexte africain sa signification renvoie au fait que, en dépit de son caractère centraliste et autoritaire, l'État post-colonial n'a jamais réussi à établir un appareil institutionnel performant qui se serait démarqué de sa société (Chabal et Daloz, 1999 : 26). Au niveau local, cette souveraineté à limitation non voulue a rendu possible la présence d'une multitude de pouvoirs nés à différents moments historiques. Leur coexistence est le produit d'une logique agglomérante où l'introduction des nouvelles institutions entraîne rarement la disparition des anciennes

[1] La notion de « modèle » désigne ici une construction abstraite qui est irréductible aux réalités qui l'ont inspirée ainsi qu'à celles qu'il entend modeler. Elle peut tantôt renvoyer à un mode de fonctionnement non intentionné qui découle d'un arrangement institutionnel spécifique, tantôt se référer à un cadre d'orientation qui a été délibérément mis en place (Celius, 1998 : 132).

(Bierschenk et Olivier de Sardan, 1998 : 30-37 ; Jacob, 1998 : 123). Le résultat en est une situation où, face à l'absence d'un cadre normatif global, les acteurs nouent des liens stratégiques multiples afin de défendre leurs intérêts. En même temps, dû au fait que les rapports entre ces institutions et leurs systèmes normatifs ne sont pas clairement définis, leur légitimité respective reste restreinte. Par conséquent, la sécurité qu'ils peuvent offrir à leurs usagers est elle aussi limitée. Enfin, la fragmentation institutionnelle de l'espace politique produit un manque de transparence en ce qui concerne les processus de prise de décision. Dans cette situation, l'enjeu principal de la décentralisation sous forme de déconcentration politique serait alors la constitution d'un espace politique commun qui créerait un interface entre différentes institutions et systèmes normatifs. Prenant en compte la diversité institutionnelle en son intérieur tout en fournissant un cadre régulateur, cet espace représenterait une forme inédite et expérimentale dans la mesure où il ne correspond ni à la figure de l'État-nation prétendant à une souveraineté absolue, ni aux systèmes de domination décentralisés précoloniaux.

Au Mali, l'innovation institutionnelle a cependant d'abord impliqué une ré-interprétation des modèles politiques anciens. Cela sous forme d'une argumentation qui rappelle les idées avancées par certains protagonistes du socialisme malien (Zobel, 2001 : 135), mais aussi la pensée des administrateurs coloniaux comme Maurice Delafosse (Amselle, 2002 : 31 ; 1997 : 50). Libéré du centralisme despotique de l'État (les structures féodales chez les socialistes, les états guerriers chez Delafosse), la participation des populations au développement communal serait essentiellement garantie par le respect des « solidarités communautaires ». À l'instar de l'après-indépendance, celles-ci ont souvent été mises en rapport avec le modèle des associations villageoises (*ton*) et l'organisation socio-politique décentralisée héritée de l'ancien empire du Mali. Traduite par la formule ambiguë du « retour du commandement à la maison » (*mara ka segin so*), cette argumentation a favorisé des interprétations divergentes auprès des populations qui, comme l'ensemble des analyses récentes le démontrent (Kassibo, 1997 ; Koné et Fay, 2002), ont suscité de nombreux conflits autour de la formation des communes et de l'élection des conseillers et des maires.

Dans la lignée de ces travaux, je suivrai les lignes de tension qui sont apparues lors de la création et pendant la première année

de fonctionnement de trois communes situées dans les monts Mandingues et dans la haute vallée du Niger à 50 km au sud-est de Bamako, en me demandant dans quelle mesure la formation de ces municipalités est associée à l'émergence des espaces politiques communs ? L'hypothèse est avancée que là où de nouveaux espaces politiques se sont formés, leur tissu reste caractérisé par des discontinuités qui soutiennent une nouvelle centralisation sur le plan local. Par cela, j'entends qu'au niveau municipal l'accès à l'information et aux processus de décision reste limité à un groupe restreint, qu'au sein des villages un espace de délibération publique fait défaut, et que des circuits institutionnels parallèles se maintiennent. Quels sont les facteurs qui soutiennent une telle situation ? Quelle est la nature des modèles qui s'y trouvent appropriés ? Notre réponse sera basée sur le postulat que cette re-centralisation sur le plan local est le reflet d'une appropriation de plusieurs modèles : un modèle communal basé sur un mode de représentation et sur une hiérarchie implicite qui rappellent certains traits de l'organisation territoriale française, l'administration coloniale par des chefs de canton, ainsi qu'un modèle villageois caractérisé par des dynamiques segmentaires et des liens associatifs. Dans ce processus, l'appropriation des formes de participation démocratiques inédites offertes par la décentralisation est structurée par la longue et moyenne durée de rapports hiérarchiques entre sociétés locales et pouvoirs englobants.

Commençons par une brève description des trois communes en question. La commune de Siby, dont le siège est identique à l'ancien chef-lieu de l'arrondissement, comporte une vingtaine de villages. Situés dans la haute vallée du Niger au pied des monts Mandingues, ceux-ci sont relativement faciles d'accès en comparaison avec les villages localisés sur le haut plateau formé par le massif. Appartenant précédemment à l'arrondissement de Siby, ces villages se sont constitués en deux micro-communes appelées Sobara et Nioumamakana comptant chacune une dizaine de villages, ainsi qu'un nombre considérable d'hameaux. Quelles ont été les dynamiques qui ont guidé la formation de chacune de ces unités ?

La création des communes comme processus segmentaire

Suite à une campagne d'information insuffisante qui n'a su clairement présenter ni les critères pour l'éligibilité d'une commune, ni leur mode de fonctionnement, et sous l'influence du mot d'ordre ambigu d'un « retour du commandement à la maison », les propositions avancées par les populations ont été caractérisées par une tension entre des revendications basées sur les limites des anciennes chefferies et les ambitions hégémoniques de certains villages. Pour justifier leur préférence, les paysans ont également mis en avant l'appartenance commune aux associations de développement et l'utilisation en commun de certaines infrastructures. Le résultat a été une fragmentation d'une trentaine de villages en au moins six unités, qui ont été souvent divisées par des conflits intérieurs. On peut ici citer le cas du Kenieba Kongo, une chefferie qui a réaffirmé son unité à travers son jumelage avec une ville française. Au même moment, les deux plus grands villages se disputaient le siège de la commune : Nana Kenieba revendiquait le rôle de village le plus ancien et se vantait d'avoir la seule école secondaire de la région, tandis que Saguele mettait en avant sa plus grande population et sa proximité de la route principale. D'une façon similaire, dans les montagnes, des revendications basées sur l'ancienneté de certains villages ont été combinées avec l'argument de l'utilisation respective des écoles à Nioumamakana et à Sandama.

Ce n'est que grâce à une série de concertations, présidées par le chef de l'arrondissement, que les villages proches de Siby ont accepté de faire partie d'une commune chapeautée par l'ancien siège de l'arrondissement. Au centre des monts Mandingues, au contraire, l'administration n'a pas réussi à réconcilier l'ambition du village Sandama, situé au bout de la seule route majeure, de devenir le siège d'une grande commune, avec les revendications d'une fraction de huit villages qui insistait sur son indépendance. Deux communes séparées furent créées, mais certains villages continuaient à aspirer à intégrer des municipalités différentes, après que leurs revendications d'autonomie n'aient pas été prises en compte. Dans une publication antérieure (Zobel, 2001 : 127-129), j'ai décrit une

situation semblable pour la création des cantons pendant la période coloniale. À cette époque, l'administration était obligée d'unifier des unités politiques jugées trop petites pour satisfaire à ses critères géopolitiques et économiques. Les villages plus grands ont tiré profit de cette situation en renforçant leur pouvoir, tandis que le problème des « villages indépendants » et la présence de factions lignagères concurrentes nécessitaient des interventions récurrentes de l'administration afin de résoudre les conflits.

Dans le passé comme à présent, les rapports entre villages et pouvoirs centraux peuvent être compris comme l'expression d'une dynamique segmentaire. Le processus caractéristique de la « relativité structurale » (Evans-Pritchard, 1948 : 281) s'exprime ici dans un univers politique composé par des villages ou groupes de villages qui ont été fondés dans le cadre de vagues migratoires successives. Au sein de cet espace composite, les villages peuvent tantôt revendiquer leur autonomie et tantôt s'insérer dans des factions basées sur des appartenances lignagères, des alliances matrimoniales, des relations entre hôtes et invités, ou des réseaux constitués par des associations socio-religieuses. En même temps, la segmentarité renvoie à une situation où un tiers pouvoir – des États, mais aussi des agents magico-religieux tels que des marabouts ou des « gens de caste » – joue le rôle d'arbitre entre groupes opposés, garantissant ainsi une certaine stabilité politique (Gellner, 1981 : 40-41). De ce fait, la formation de la commune de Siby a été possible grâce à l'arbitrage des représentants de l'État ainsi qu'à la présence d'un pôle extérieur (la ville de Siby), qui est à la fois associé à l'autorité de tutelle et lié à un lignage différent de ceux des chefferies de la région. En contraste, au centre des monts Mandingues une telle alternative n'existait pas, et les factions villageoises ont insisté sur leur autonomie.

Pouvoir et représentation dans l'espace communal

La volonté des factions villageoises de conquérir leur autonomie et l'importance qui a été accordée au choix du chef-lieu témoignent

des inquiétudes quant à la nature du pouvoir exercé par le maire et son conseil communal. Or, la matrice dans laquelle la commune a été perçue reflète à la fois les expériences de rapports avec l'État et avec le pouvoir lignager depuis l'ère précoloniale. La relation à l'État implique un rapport hiérarchique entre le centre et la périphérie qui est justifié par la force. Le pouvoir lignager est au contraire associé à une relative faiblesse[2] et à la participation des représentants villageois dans des conseils d'aînés. Il peut également être mis en rapport avec les pouvoirs que certains chefs de canton corrompus avaient exercé au détriment de la population. Par conséquent, les villageois redoutaient le manque d'effectivité et de stabilité d'un pouvoir qui serait exercé par eux-mêmes et non par un agent extérieur puissant. En même temps, se souvenant des abus des chefs de canton, la question d'une représentation juste des intérêts villageois auprès du centre communal a été soulevée.

Les interrogations quant à la qualité représentative du pouvoir communal ont été renforcées par le statut et le mode d'élection des conseillers communaux. Les élus sont conçus comme délégués de la population d'une circonscription et non en tant que représentants des villages, qui du point de vue des populations constituent les unités politico-économiques les plus pertinentes. De cette façon, les grands villages auraient plus de chances d'avoir plusieurs représentants, tandis que dans les grandes communes il serait impossible d'octroyer des délégués à tous les villages. Ce fait va à l'encontre du principe de la représentation directe de chaque village dans les assemblées lignagères et les associations de développement. Il a été renforcé par un autre trait du système électoral : le conseil communal étant élu à partir des listes des partis politiques ou des alliances indépendantes, le choix d'un candidat après les élections dépend de son rang sur la liste de son parti et, au moins d'un point de vue formel, non de son appartenance villageoise.

Il n'est guère surprenant que ces deux problèmes aient eu une incidence directe sur la constitution des conseils communaux. Dans la commune de Siby, le conseil communal ainsi que les positions clefs

---

[2]Dans la région concernée, l'impôt (*nisòngò*) était uniquement payé pour obtenir la protection des grands États guerriers. Le trésor (*konsòn*) constitué par des amendes, des cadeaux et le butin des expéditions guerrières était géré au niveau du village.

du bureau communal ont été sélectionnés d'une telle manière qu'une représentation directe de toutes les unités lignagères soit garantie. D'ailleurs, une des raisons principales pour la victoire de l'opposition a été attribuée au fait que la plupart des candidats de l'Adema (Alliance pour la démocratie au Mali) venaient de Siby, tandis que les listes de l'UDD (Union pour la démocratie et le développement), le parti principal de l'opposition dans la commune, comptaient davantage de candidats venant des autres villages. L'importance de cette adaptation des organes communaux aux modes de représentation locaux semble confirmée par le fait que dans l'année 2001 les impôts ont été payés de 80 à 100 % par tous les villages, contre 20 à 50 % les dernières années. Au contraire, dans la même période les impôts de plusieurs villages des communes Sobara et Nioumamakana restaient impayés, ce qui a poussé les agents communaux à solliciter le soutien des autorités de tutelle[3]. Parmi les mauvais payeurs, il s'agissait essentiellement des villages ou des factions lignagères qui n'avaient pas réussi à avoir de conseillers ou dont les représentants n'avaient pas été intégrés dans les bureaux communaux. Cette situation était d'un côté due à un refus de certains conseillers de participer aux concertations concernant la mise en place du conseil et la désignation du maire. D'un autre côté, selon les concernés, elle découlait du fait que les candidats de certains villages se trouvaient en fin de liste de l'Adema, le parti gagnant. Ayant massivement voté pour le parti en question, les villageois voyaient le fait que leur candidat n'avait pas été sélectionné pour le conseil comme une trahison. Dans la commune Nioumamakana, on critiquait également le fait que les deux villages les plus grands n'avaient obtenu qu'un conseiller chacun, tandis que d'autres villages en comptaient deux. Les proches du maire ont expliqué cet état de choses par la présence de deux candidats de partis concurrents au sein d'un même village[4]. D'autres y voyaient l'effet de la monopolisation du pouvoir par le lignage dominant Keita de Nioumamakana.

---

[3]Des tournées sous escorte de la gendarmerie ont été organisées avec le sous-préfet afin d'expliquer le système aux villageois et d'exercer une pression « symbolique ». En termes réels, la seule sanction évoquée a été la non-admission des enfants à l'école.

[4]Ici, l'idéal du pluralisme s'est manifestement heurté à l'arithmétique électorale.

Au-delà du problème de la répartition des conseillers, la question du choix du siège de la commune s'avérait particulièrement délicate dans les montagnes. Car ici non seulement plusieurs factions s'opposent, mais aussi aucun lieu n'existe qui soit unanimement légitimé par son extériorité ou par son ascendant historique. Associé à un pouvoir qui lui confère des avantages par rapport aux autres villages, le rôle du siège gagne en importance par le fait qu'il s'agit d'un lieu permanent. En contraste, à l'époque précoloniale dans la région concernée le siège de la chefferie pouvait changer en fonction du lieu de résidence du segment du lignage dominant qui avait droit à la succession. Peut-être en reflet de cette expérience historique, certains villageois évoquaient l'hypothèse que les lois de la décentralisation permettaient un éventuel changement de la capitale de la commune. À Sobara, cette difficulté semble avoir été au moins partiellement réglée par l'installation à Sandama d'un maire venant de Nafaji, l'autre grand village de la commune. À Nioumamakana, un tel compromis n'a pas été trouvé. Ici, le maire est originaire de la capitale de la commune et membre du lignage de l'ancien chef de canton qui s'oppose aux chefs des villages voisins Sorokoro et Kolena. Aux temps coloniaux, les Keita de Sorokoro avaient également revendiqués la chefferie du canton. Il n'est ainsi guère surprenant que le choix du maire ait engendré l'absence d'une partie des conseillers aux concertations autour de l'établissement du conseil communal. La partialité ou le manque d'autorité du maire et de son conseil semble aussi responsable du fait qu'un conflit foncier grave concernant le village Sorokoro et son voisin Nafaji, qui se trouve sur le territoire de la commune Sobara, n'a pas été porté devant le conseil communal. Les belligérants se sont directement adressés aux autorités de tutelle à Siby et à Kati, la capitale du cercle. De la même façon, dans le Sobara les villages Bedeya et Tombalen ont insisté pour payer leurs impôts chez le délégué de l'État à Siby et non au receveur de la commune.

Les problèmes de représentativité et de légitimité que les communes des montagnes ont rencontrés renvoient à la plupart des facteurs évoqués par Claude Fay et Félix Yagoua Koné (2002 : 422) concernant les difficultés des communes les plus démunies : enclavement, pauvreté, faiblesse des structures associatives et sensibilisation tardive des populations. Dans les deux communes des montagnes on peut établir une corrélation entre le degré d'éloignement de

certains villages et leur réticence à participer à un projet commun. Par exemple, à Nioumamakana, Nioumala, le village le plus grand, est en même temps le plus éloigné et difficile d'accès. À l'origine, le village avait revendiqué une commune autonome et n'avait obtenu qu'un conseiller, son représentant a boycotté la session inaugurale du conseil communal, et en 2001 ses habitants refusaient de payer leurs impôts[5]. Selon le maire de Sobara, le non-paiement des impôts peut aussi être expliqué par le simple fait de la pauvreté. De fait, dans certains villages à la fin de la saison sèche, rares étaient les gens qui avaient assez à manger[6].

L'enclavement, le faible tissu associatif et le manque de conscience de la fonction de la commune se sont traduits par le nombre réduit des partis politiques étant actifs sur le terrain en comparaison avec Siby, par la rareté des personnes ressources qui se prêtaient à la fonction de conseiller ou maire et, particulièrement à Nioumamakana, par un faible taux de participation aux élections municipales[7]. Repoussé à trois reprises et étant le sujet d'un boycott par plusieurs partis de l'opposition, le scrutin de mai 1999 a cependant rendu possible l'émergence de nouveaux acteurs et, au moins dans la commune de Siby, a déjoué l'hypothèse d'un renforcement de la domination du parti au pouvoir. Lors de ma visite en 1998, l'Adema était le seul parti qui avait établi ses listes de candidats et qui possédait des bureaux dans tous les villages (Zobel, 2001 : 132). Tandis que dans les communes des montagnes l'Adema a pu maintenir une position de force, dans la commune de Siby l'UDD a réussi à

---

[5]Pour le Sobara on pourrait citer le cas de Bintania Kamalen, un village éloigné à l'extrême nord-est de la commune qui a été le siège d'une chefferie indépendante avant l'arrivée des Français. Ce lieu ne dispose d'aucun conseiller et n'a également pas payé d'impôts en 2001.

[6]Ce fait n'est pas dû à une infertilité des terres. Il est surtout le résultat d'une politique d'achat agressive des commerçants, dont certains viennent de Bamako, après les récoltes. Ne disposant pas des banques de céréales, quelques mois plus tard les paysans sont obligés de racheter leur mil à des prix très élevés.

[7]Dans certains villages, une partie de la population aurait refusé de voter parce qu'on ne l'avait pas payée pour voter. Par exemple, à Kenieba Kouta (Nioumamakana) seulement une soixantaine des 700 électeurs aurait voté. À Sobara, la participation semble avoir été plus élevée. Selon Jogo Keita, le maire de cette commune, 73 % des électeurs avaient exercé leur droit de vote.

obtenir une majorité relative. Son succès a été expliqué par le fait que ce parti disposait d'un délégué originaire de la région, qu'il avait cherché le soutien des personnes ressources aussi bien que celui des autorités traditionnelles, et qu'au contraire de l'Adema dont certains représentants locaux étaient accusés d'avoir détourné les « cadeaux » de campagne, il avait non seulement donné des « cadeaux », mais avait aussi distribué des petits dons à certaines initiatives villageoises. Comme ailleurs au Mali, au niveau des villages, les choix de vote ont été souvent conditionnés par les appartenances lignagères des candidats locaux, mais certaines personnes ressources pouvaient aussi rallier des supporteurs dans plusieurs camps. À Saguele par exemple, à cause de ses apports considérables à la construction d'un second cycle, bien qu'étant un étranger, le directeur d'école a obtenu les votes de la plupart des femmes et des jeunes contre le candidat Adema autochtone soutenu par le lignage du chef de village.

L'UDD a fini par conquérir la position du maire grâce à une coalition avec deux autres partis, dont une liste indépendante. Le siège de conseiller gagné par cette dernière a été une autre surprise de ces élections, compte tenu du fait qu'un an avant mes interlocuteurs avaient jugé qu'une liste indépendante ne disposerait pas des moyens suffisants pour établir une clientèle. Ici le choix judicieux d'une personne ressource, en l'occurrence une femme qui était très active dans des petits projets villageois, a été à nouveau décisif. Sur le plan de la sélection des représentants politiques, les élections dans les communes de montagnes semblent avoir également permis une prise de pouvoir par de nouveaux acteurs. Comme à Siby, nous trouvons ici à côté des paysans – notables et enseignants – des personnes avec des compétences techniques importantes en matière de projets de développement (un conseiller de Nioumamakana travaille pour la coopération allemande), des militants politiques de l'Adema de la première heure (le maire de Sobara), ou des jeunes diplômés tels que le maire de Nioumamakana. Âgé de 20 ans, ce dernier est le maire le plus jeune du Mali. Son accès à la tête de la commune n'a pourtant pas été accepté par tous : certains informateurs expliquaient son choix par les notables Keita afin de disposer d'un représentant qui soit facile à contrôler, et ajoutaient que par manque d'information les populations n'avaient pas accordé trop d'importance au choix

du maire. D'autres, y compris le maire lui-même, trouvaient que la bonne volonté, la disponibilité, et une éducation scolaire le qualifiaient pour cette position. On peut conclure que la victoire de l'opposition à Siby, la présence d'une femme et d'un étranger, ainsi que des jeunes diplômés dans les conseils, et, dans certains cas, la rupture avec les divisions entre factions lignagères, expriment un premier pas vers la fondation d'une nouvelle culture politique participative, même si celle-ci reste soutenue par une logique clientéliste et communautaire.

L'élaboration des plans de développement : entre modèle participatif et pratique centraliste

L'hypothèse d'un approfondissement de la participation politique au sein des communes est cependant relativisée par la façon dont les plans de développement communaux ont été élaborés. Ce travail qui, mise à part la collection des impôts, posait le premier grand défi aux communes, implique l'établissement d'un budget pour tous les projets qui devraient être menés par la commune pendant les quatre années de son exercice[8]. Afin de le réaliser, des ateliers de formation ont été organisés pour les conseillers et un guide pratique, qui explique le processus à suivre étape par étape, a été créé par la Mission de décentralisation avec l'aide de la coopération allemande. Selon ce document, les membres

[8]Il y a un lien direct entre le recouvrement des impôts et le développement des infrastructures communales. Ceci est dû au fait que l'État ne peut débloquer les fonds de développement qu'à condition que la commune s'acquitte de 20 % du montant global des investissements. Faute d'avoir pu réunir la somme requise en 2002, la commune de Siby a signé un contrat avec une société privée qui, moyennant des contrats de construction, a accepté d'accorder un crédit à la commune. Confrontées au même problème, les deux autres communes sont encore à la recherche d'un partenaire.

du conseil sont tenus d'organiser des journées de concertation au niveau de chaque village afin de recenser tous les besoins du village. Devraient y participer le chef du village, les représentants communautaires et les citoyens. Par la suite, le procès-verbal de ces réunions devrait être validé au siège de la commune par deux représentants de chaque village. En réalité, les journées de concertation n'ont jamais eu lieu. La solution retenue a été la convocation de deux représentants par village sensés exprimer les besoins de la population. Au niveau villageois, dans certains cas le choix des délégués n'a pas été transparent et par conséquent leur représentativité était mise en question. Au moins dans l'apparence, les points principaux du plan tels que la construction des routes et salles de classe, et la mise en place des banques de céréales, jouissent d'une grande unanimité. Les intérêts de la plupart des villages pouvaient être représentés par leurs conseillers, qui d'ailleurs ont travaillé en session pendant plus de dix jours pour mettre en place le plan. Mais pour les villageois, cette façon d'agir a renforcé l'idée que le travail de la mairie était quelque chose de lointain qui ne les concernait pas directement. Au même moment, à Nioumamakana et au Sobara les conseillers n'avaient pas encore reçu une formation concernant l'élaboration du plan, les plans de développement n'existaient que sous forme d'aperçus globaux précisant les besoins principaux et leurs coûts. Dans le cas de Nioumamakana, ce document a été élaboré seul par un conseiller qui travaille pour le programme d'appui à la décentralisation à Bougouni. Il ne donnait pas d'informations sur la répartition des projets entre les différents villages. Le document de Sobara fournissait des indications sur les villages bénéficiaires, mais restait approximatif et ne correspondait pas au modèle prescrit par la Mission de décentralisation. Comme à Siby, aucun processus formel de délibération n'a été mis en place au niveau des villages.

Cette concentration des prises de décision au siège de la commune semble conforter l'idée que la démocratie représentative peut paradoxalement favoriser un désengagement des populations par le biais d'une décharge vers ceux qui « font de la politique » (Jacob, 1998 : 130). Le déplacement des représentants villageois à la mairie soutient également l'hypothèse d'un rapport hiérarchique entre le centre de la commune et l'espace qui l'entoure ; rapport qui reflète le système administratif français, aussi bien que la relation entre

chefs lignagers et populations[9]. Dans le cadre d'un univers à pouvoirs multiples, la hiérarchie n'exclut cependant pas l'existence des institutions et de pratiques politico-économiques informelles dont le fonctionnement hors du circuit communal est plus ou moins toléré. On pourrait citer comme exemple le prélèvement des taxes d'exploitation des ressources naturelles par des associations villageoises qui ne sont pas versées dans les caisses communales, ou une gestion des terres restant largement la prérogative des autorités lignagères[10].

Conclusion : la commune, un espace centralisé et restreint

La formation et le fonctionnement des trois communes décrites ici fournissent une illustration de l'interaction complexe entre modèles d'origine locale et occidentale. Dans un premier temps, j'ai démontré comment la création des communes a été l'expression des dynamiques de ralliement et de scission entre factions villageoises et lignagères. Ce processus a produit deux types de situation : une, celle de Siby, où la constitution d'un tiers pouvoir pouvait fournir la base d'un compromis, et l'autre, celle de Sandama et Nioumamakana, où les factions villageoises ont cherché à maintenir leur autonomie. Ensuite, nous avons vu comment le modèle d'un espace électoral unifié a été modifié dans la pratique, afin de satisfaire à un besoin de représentation directe des unités lignagères ou villageoises au sein du conseil communal. Là où ce principe n'a pas été respecté,

[9]Aux yeux de mes informateurs, il serait impensable qu'un chef se soit déplacé pour assister aux assemblées des villages des branches lignagères cadettes.

[10]Entraînant le lotissement de Siby, le goudronnage de la route entre Bamako et la frontière guinéenne semble néanmoins avoir engendré un changement d'attitudes concernant l'introduction d'un système de titres officiels. Ce processus pourrait être renforcé par l'évolution des pratiques foncières dans la banlieue de Bamako, où un nombre croissant de ressortissants villageois possède des terrains de construction.

et où une faction risquait d'acquérir trop de pouvoir, la légitimité de la commune a été fortement entamée. Enfin, les résultats des élections municipales suggèrent l'émergence des nouveaux acteurs politiques (femmes, jeunes diplômés, « étrangers »), et confirment la permanence des logiques clientélistes malgré l'existence des alliances transversales autour de certaines personnes ressources.

L'adaptation d'un modèle communal imposé « par le haut » (COULIBALY, 1993 : 12) aux réalités locales et l'élargissement de la base participative n'ont cependant pas produit un espace politique au sein duquel tous les acteurs auront un accès à la vie politique. L'exemple de l'élaboration des plans de développement suggère un processus de centralisation qui contredit l'idéal participatif prôné par la Mission de décentralisation. Ce processus est soutenu par un double déficit concernant à la fois l'intégration des villages dans les organes délibératifs communaux, et l'absence d'un « espace public » villageois[11] qui permettrait de prendre des décisions et de choisir des délégués dans la transparence[12] (BIERSCHENK et OLIVIER DE SARDAN, 1998 : 42).

Le nouveau centralisme peut d'ailleurs être interprété comme expression des logiques sous-jacentes au modèle communal : issu au moins partiellement de la tradition administrative française, tout en se voulant un instrument représentatif des populations, ce modèle implique une hiérarchisation spatiale entre une série de centres et de périphéries (ABÈLÉS, 1990 : 112) – modèle qui dans la perception des acteurs s'enchevêtre avec les rapports de force historiques entre

---

[11]La notion d'espace public se distingue ici du concept de la sphère publique de HABERMAS (1978) dans la mesure où il ne s'inscrit pas dans une vision implicitement évolutionniste, où le débat politique public serait possible à partir du moment où certaines conditions idéales (accès universel, débat rationnel, non-relevance du rang social) sont remplies. Au contraire, il s'agit de dégager les principes et restrictions qui structurent les espaces de délibération politiques existants. Dans le cas concerné, on observe notamment l'absence d'un forum permettant des échanges entre les différentes associations villageoises et les conseils lignagers.

[12]On pourrait ajouter que le dédoublement ou fractionnement de l'espace communal est également soutenu par une vision qui associe la vie politique avec une division entre sphères visibles et invisibles. Dans cette perspective, le résultat des processus de décision n'est pas attribué à la tenue d'un débat ouvert, mais aux effets des actions et relations secrets qui impliquent souvent des forces magico-religieuses (FERME, 1998 : 15).

pouvoirs locaux et pouvoirs englobants, distants et médiateurs (FAY, 1995 : 38-39). En ce sens, le processus de formation des communes et les appels aux autorités de tutelle face aux conflits et résistances internes confirment l'importance continue de l'arbitrage de la part des représentants de l'État, et par conséquent, le besoin d'un État à souveraineté limitée, mais assumée.

Bibliographie

ABÈLÉS M., 1990 – *Anthropologie de l'État*. Paris, Armand Colin.

AMSELLE J.-L., 1997 – Le Salut par l'écriture. Un prophétisme ouest-africain, le N'ko. *Diogène*, 177 : 37-53.

AMSELLE J.-L., 2002 – *Les usages politiques du passé : le N'ko et la décentralisation administrative au Mali*. Rapport final de pouvoirs locaux, pouvoir d'état, démocratie et décentralisation au Mali, ISH, EHESS, MAE : 9-33.

BIERSCHENK T., OLIVIER DE SARDAN J.-P., 1998 – *Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*. Paris, Karthala, 296 p.

CELIUS C. A., 1998 – Le modèle social haïtien : hypothèses, arguments et méthode. *Pouvoirs dans la Caraïbe*, n° spécial – Série université de juillet.

CHABAL P., DALOZ J.-P., 1999 – *Africa Works. Disorder as Political Instrument*. Oxford et Bloomington, James Currey et Indiana University Press.

COULIBALY M., 1993 – La décentralisation... pour quoi faire ? *Décentralisation*, journal d'information et de réflexion sur la décentralisation (février), Mission de décentralisation, (Bamako).

EVANS-PRICHARD E. E., 1948 – *The Nuer*. Oxford, Clarendon Pr.

FAY C., 1995 – La démocratie au Mali, ou le pouvoir en pâture. *Cahiers d'études africaines*, 137 (1) : 19-53.

FAY C., KONÉ Y. F., 2002 – *Conclusion : la décentralisation au pluriel*. Rapport final de pouvoirs locaux, pouvoir d'état, démocratie et décentralisation au Mali, ISH, EHESS, MAE : 409-423.

FERME M., 1998 – The Violence of Numbers: Consensus, Competition, and the Negotiation of Dispute in Sierra Leone. *Cahiers d'études africaines*, 150-152 (2-4) : 555-581.

GELLNER E., 1981 – *Muslim society*. Cambridge et New York, Cambridge University Press.

HABERMAS J., 1978 [1965] – *L'espace public : archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise (trad. Strukturwandel der Öffentlichkeit)*. Paris, Payot.

JACOB J.-P., 1998 –
L'enlisement des réformes de l'Administration locale en milieu rural africain. La difficile négociation de la décision de décentraliser par les États et les intervenants externes. *Apad Bulletin*, 15 : 119-137.

KASSIBO B., 1997 –
La décentralisation au Mali : état des lieux. *Apad Bulletin*, 14 : 1-19.

ZOBEL C., 2001 –
« De la renaissance à la rémanence : la politique de décentralisation au Mali ». *In* Landry T., Zobel C. (eds) : *Post-socialisme, post-colonialisme et postérité de l'idéologie*, Paris, Dossiers africains, Centre d'études africaines, EHESS : 123-139.

Entre cité-État et cité musulmane

La commune imaginée à Djenné à l'heure de la décentralisation malienne

Gilles Holder
Anthropologue

À partir de données recueillies sur la commune de Djenné, nous voudrions questionner l'usage local des notions devenues incontournables de *société civile* et de *gouvernance* qui, tout en proposant un cadre à la fois pratique et idéologique au processus démocratique malien engagé depuis 1991, font aussi implicitement l'impasse sur celles de citoyenneté et d'espace public. Plus précisément, il s'agira de montrer en quoi la décentralisation, conçue *a priori* pour pérenniser la démocratie *via* la mise en place d'une société civile, favorise l'émergence d'une nouvelle élite politique locale que l'on peut qualifier de « bourgeoise », au sens que lui donne HABERMAS (1993 [1978]). On verra de quelle manière, pour accéder aux commandes des instances politiques et associatives suscitées par la récente commune, cette bourgeoisie s'est imposée de l'intérieur au nom d'une *citoyenneté locale* fondée sur une identité urbaine historique qui oscille entre le modèle de la cité-État et celui de la cité musulmane, tandis que de l'extérieur, elle se donne à voir comme seule capable de réaliser la « bonne gouvernance » souhaitée.

Décentraliser, mais comment ? Commune réelle et modèles idéaux

En optant pour un processus démocratique qui allait au-delà de l'instauration d'un État de droit et d'élections pluralistes, le Mali, fortement incité par les bailleurs institutionnels, s'est résolument engagé dans une politique de décentralisation. En 1999, celle-ci s'est traduite par l'érection de 701 communes en remplacement de 270 arrondissements administratifs qui, instaurés dès l'indépendance de 1960, s'étaient eux-mêmes substitués aux cantons coloniaux. Mais si ces arrondissements manifestaient la toute nouvelle souveraineté d'un État fortement centralisé en quête de construction nationale, les rapports avec les administrés ne tardèrent pas à s'inspirer du fonctionnement autoritaire qui avait précédé. La figure du « Commandant dieu de la brousse » réinvestit le quotidien des administrés maliens ; commandants de cercle et autres chefs d'arrondissement reproduisirent localement le principe de corruption généralisée de l'État, et ce jusqu'à la chute – et parfois au-delà – du régime de Moussa Traoré en 1991.

Aussi, qu'il s'agisse du canton vu sous la forme néo-traditionnelle du *kafo* (Zobel, 2000), mais conçu en réalité comme un instrument de gestion économique et judiciaire en vue d'une exploitation du territoire au profit de la puissance coloniale, ou de l'arrondissement donnant pouvoir à un État inscrit dans la même logique de prédation et réitérant l'image de puissance étrangère – dans la plupart des langues vernaculaires, aller à Bamako se dit littéralement « partir en brousse », c'est-à-dire à l'étranger –, il faut bien reconnaître que, depuis un siècle de relations ambiguës avec l'État colonial et post-colonial, la citoyenneté n'a guère eu d'espace pour s'exprimer au Mali.

Or de ce point de vue, le grand chantier de la IIIe République autour de la mise en place de communes issues du suffrage universel apparaît comme une véritable rupture et, pour l'avoir observé, il est incontestable qu'entre 1993 et 1999, les débats tant nationaux que locaux relatifs à l'érection des communes

firent souffler un véritable vent de démocratie aux quatre coins du pays. Certes, la loi de décentralisation du 27 janvier 1995[1], qui définit la commune en tant que « collectivité décentralisée dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière » (art. I[er]), ayant pour « communauté de base » le « village » en milieu rural sédentaire, la « fraction » en milieu nomade et le « quartier » en milieu urbain (art. 60), et dont la « mise en cohérence » avec la région est assurée par la « collectivité de niveau intermédiaire » qu'est le cercle (art. 74), ne s'affranchit pas totalement du *continuum* État-famille de Delafosse (AMSELLE et SIBEUD, 1999). Outre que cette vision n'entre pas totalement en conflit avec celle des populations, elle n'a pas manqué d'être réinterprétée par les théoriciens maliens, notamment ceux issus du mouvement N'ko (AMSELLE, 1997, 2001). Pour autant, c'est sans doute moins l'esprit d'une loi, par ailleurs largement inspirée du code français, qui pose ici problème en termes de citoyenneté, que les conditions préalables à la constitution d'une commune, dont l'article 3 précise qu'elle doit avant toute chose répondre au « critère fondamental de l'adéquation du cadre territorial et humain concerné, qui se traduit par la réunion de certaines conditions dont la volonté de vivre ensemble, l'existence de liens de solidarité et la viabilité économique ».

On notera au passage que rien n'est dit quant au modèle permettant cette « adéquation », la loi semblant laisser toute latitude aux populations pour puiser dans leur *stock idéel* et donner forme à ce que Marcel DÉTIENNE (2002) appelle un « vouloir s'assembler ». De fait, pour la commune urbaine de Djenné, qui compte officiellement 17 998 administrés[2] et qui présente la singularité de regrouper à la fois des « quartiers » et des « villages », les références populaires ou savantes, récentes ou anciennes, abondent.

Pêle-mêle, on peut relever la « ville millénaire » (BEDAUX et VAN DER WAALS, 1994), héritière du site initial de Djenné-Djèno daté du III[e] siècle av. J.-C. (MCINTOSH, 1998) ; la cité musulmane

---

[1]Loi n° 95-034 portant code des collectivités territoriales en république du Mali, délibérée et adoptée par l'Assemblée nationale le 27 janvier 1995.

[2]Ministère de l'Administration territoriale et des Collectivités locales, 1998.

dont témoignent une grande mosquée (construite sous la direction de l'administrateur Bleu en 1906-1907) et les cent treize écoles coraniques (Gatti, 2001), mais aussi le nom d'*al-Madîna* (« La Médine ») utilisé par les lettrés ; la cité urbaine idéale et dépolitisée, qui renvoie au modèle arabo-andalou *al-Hadâra* (Ibn Khaldûn, 2002 [1377-1382]) ; la ville d'Afrique noire originale, au style architectural baptisé « soudanais » depuis les expositions coloniales françaises[3], inscrite sur la liste du patrimoine mondial par l'Unesco en 1988 ; la cité marchande qui, jusqu'au xviiie siècle, organisait les routes commerciales d'une partie de l'Afrique de l'Ouest, réduite aujourd'hui à un marché hebdomadaire régional réunissant près de 2 000 commerçants (Verkoren, 1984 : 112) ; la cité-État entrevue dans les chroniques locales du xviie siècle[4], dont l'administrateur et érudit Charles Monteil (1903) déplorait la disparition au profit du cercle ; la cité pharaonique de Félix Dubois (1897), qui plongerait ses racines non pas à Memphis ou à Thèbes, mais dans la ville-camp (*misr*) du Caire ; ou encore la « Venise de l'Afrique » vantée par les dépliants touristiques, même si Djenné emprunte cette épithète à sa récente voisine Mopti.

Mais au-delà de cet inventaire, mention particulière doit être faite du canton colonial et de l'arrondissement qui, malgré l'artificialité de leur découpage et la non-prise en compte d'une quelconque « volonté de vivre ensemble », constituent une réalité contemporaine vécue par une bonne partie des administrés, suscitant *de facto* des « liens de solidarité » et, sinon une « viabilité », au moins une certaine cohérence économique[5].

Les débats locaux consistant à savoir si la future commune de Djenné devait ou non intégrer des « villages » voisins furent vifs,

---

[3] C'est à partir de l'Exposition nationale et coloniale de Marseille, en 1922, que le « style soudanais » s'impose en tant que tel, jusqu'à son apogée lors de l'Exposition universelle de 1937, à Paris (Bedaux et van der Waals, *op. cit.* : 108-111).

[4] al-Sa'di (1900 [1655]) ; Kâti (1913 [1655 ?]). Pour une discussion à propos de la notion de « cité-État », je renvoie ici à mon ouvrage (Holder, 2001).

[5] Du reste, si un certain nombre de cantons coloniaux furent établis ex-nihilo, beaucoup furent redéfinis à partir des unités politiques territoriales qui avaient prévalu avant l'hégémonie des Fuutankoobe (1862-1896), c'est-à-dire à l'époque de l'État théocratique pullo (1818-1862).

quoique rapidement vidés au vu du nombre insuffisant d'habitants *intra-muros* (moins de 14 000) ; du reste, Djenné est aujourd'hui la commune urbaine la moins peuplée du Mali et ne dépasse guère les plus petites communes rurales. Aussi, au vu de l'impératif à franchir l'espace urbain et périurbain, la commune opta pour une reconduction plus que partielle des anciennes frontières[6] du canton. Elle se rétracta légèrement au nord-est, en excluant un village, et s'étendit de 10 km au sud, le long du fleuve Bani auquel la ville est étroitement liée, en intégrant cette fois-ci deux villages (cf. carte administrative du Mali). Mais au final, la commune reconduisit pour l'essentiel l'espace de l'ancien canton, ou plutôt les « villages » qui le constituaient.

À Djenné plus qu'ailleurs, l'atypicité du *site* a toujours déterminé la *situation* : plaine d'inondation et buttes exondées, proximité du fleuve Bani, réseau de marigots saisonniers, et surtout présence d'une localité au caractère urbain incontestable qui fait office de repère historique. Sans même parler de la période précoloniale, durant laquelle la ville joua un rôle régional et suprarégional essentiel, Djenné fut tout naturellement choisie comme chef-lieu de canton et de cercle sous la colonisation française, avant de l'être pour l'arrondissement central et d'accueillir aujourd'hui la mairie. Ce n'est pourtant pas l'espace fixé par l'arrondissement depuis les dernières décennies qui fut retenu pour définir la future commune. Certes, nombre de villages de l'ex-arrondissement n'avaient pas non plus souhaité rejoindre Djenné dans cette aventure, soit qu'ils aspiraient à créer leur propre commune, soit qu'ils se reconnaissaient des liens plus étroits vis-à-vis d'une autre métropole locale. Mais du point de vue de Djenné, la constitution d'une commune au-delà de l'espace urbain passa par le canton. Non seulement ce dernier bénéficiait d'une antériorité qui lui conférait une sorte de vertu d'historicité, voire de *traditionalité*, mais il renvoyait aussi à un âge d'or qui, pour relatif qu'il fût, tranchait avec le déclin économique et

---

[6] La notion de frontière est ici toute théorique, car le canton, l'arrondissement ou la commune furent déterminés sur le principe du centre et non de la périphérie, dans un rapport au territoire qui rend non seulement délicats l'aménagement et la gestion de celui-ci, mais qui est aussi propice aux conflits fonciers.

civilisationnel que vécut la ville depuis l'indépendance, notamment à partir des grandes sécheresses de 1973-1974.

Mais si ce découpage constitua un enjeu d'importance lors des consultations préalables à la mise en place de la commune, la question même de son contenu – et avec elle, celle du processus démocratique local et de l'intégration nationale – reste plus que jamais d'actualité. Aussi, pour juger de la pertinence de la commune fondée, selon la recommandation de la loi, sur la « volonté de vivre ensemble », il est nécessaire de comprendre et d'analyser les modèles énumérés précédemment. Ceux-ci peuvent être regroupés en deux grandes catégories : la cité-État et la cité musulmane qui, si elles ne sont pas hermétiques l'une par rapport à l'autre, sont plus ou moins privilégiées selon la conjoncture et les positions sociales. De l'interprétation, des attendus et de l'usage pratique de ces modèles dépendent l'émergence d'acteurs et de politiques rassemblés aujourd'hui sous le terme de commune, mais dont les pratiques peuvent aussi bien renvoyer à la « société civile » qu'à une citoyenneté locale et nationale, selon que l'on envisage ladite commune sous l'angle de la décentralisation et de la gouvernance ou de la délégation et de la « gouvernementalité » (FOUCAULT, 1997).

La commune comme cité-État, ou le recyclage d'une citoyenneté locale

La première catégorie, celle de la cité-État, est certes un modèle savant. Mais une partie des habitants y accède néanmoins au gré d'une médiatisation croissante et des campagnes de sensibilisation liées au patrimoine culturel, notamment archéologique. Le terme cité-État rend compte d'une conception locale du pouvoir sur et dans la ville, qui peut s'exprimer de deux manières : l'« autorité

souveraine de Djenné » (*jenne kokoy-terey*[7]), qui réfère à un pouvoir de type monarchique intégré à l'organisation sociale urbaine ; et la « force de Djenné » (*jenne gaabi*), par analogie avec le célèbre État de Ségou, *segu fanga* en bamana (litt. la « force de Ségou »), qui renvoie à une organisation politique centralisée fondée sur le monopole de la « force coercitive » (*gaabi*). La distinction entre les deux représentations est de taille : dans la première occurrence, le pouvoir relève plutôt d'une logique politique qui s'inscrit dans une citoyenneté urbaine, tandis que dans la seconde, il tend plutôt vers une logique de sujétion. Si l'on est historiquement mal informé à propos de l'effectivité de cette « autorité souveraine de Djenné » – quoiqu'elle soit, au regard de la bibliographie disponible, assez probable entre la fin du XVIIe et la fin du XVIIIe siècles –, la ville a en revanche connu l'exercice de la force coercitive. Alors qu'elle était paradoxalement sous un étroit contrôle colonial, dès la fin du XIXe siècle, Djenné fut le siège de la « force » (*gaabi*), non pas vis-à-vis d'elle-même, mais hors de ses murs. En l'occurrence, tous les « Bozos du Niger », pour reprendre la terminologie d'alors, s'étaient vus placer sous l'autorité (en réalité déléguée par l'administration coloniale) d'un ressortissant de la ville resté célèbre, Ousmane Kontao parfois appelé « Ousman Bozo », personnage clé d'une époque que nombre d'habitants de Djenné évoquent comme étant celle du *jenne gaabi*.

Mais quelle que soit l'expression politique de cette représentation de la cité-État, elle inclut indistinctement la ville millénaire, la cité urbaine, la cité marchande ou encore la ville musulmane, pour peu qu'il s'agisse d'un modèle urbain autonome et qu'il soit validé par les célèbres chroniques locales du XVIIe siècle. Aussi, la maîtrise de ce corpus constitue-t-il un enjeu politiquement viable pour ceux qui ont pu bénéficier d'une formation scolaire suffisante ou qui sont

[7]Sauf indication contraire, les termes vernaculaires utilisés dans ce texte relèvent de l'ensemble linguistique appelé conventionnellement « songhay », mais que les locuteurs nomment le « parler de Djenné » (*jenne ciini*), à la fois proche et distinct de celui en usage dans la région de Tombouctou, le « parler de la ville » (*koyra ciini*), et de celui de la région de Gao, le « parler des gens de la ville » (*koroboro sinni*). Faute de standard, nous avons en partie élaboré une transcription et une grammaire, mais nous nous sommes aussi référés au dictionnaire de Heath (1998), tandis que l'on trouvera des éléments de sémantique pertinents chez Olivier de Sardan (1982).

en position de le diffuser, pour l'essentiel les anciens cadres de la IIe République et les enseignants. Mais à qui s'adresse cette nouvelle élite urbaine, cette *bourgeoisie* qui, sans rompre tout à fait avec l'ancienne, fait appel à d'autres valeurs performatives, notamment à une connaissance non religieuse ?

Ce discours vise essentiellement ceux qui, se définissant comme les descendants des fondateurs de la ville[8], ont régulièrement été écartés des prérogatives politico-économiques et sont donc prompts à donner un écho à la revendication identitaire dite *jennenke*, un terme emprunté au bamana qui signifie simplement « Celui-de-Djenné ». Autrement dit, l'identité ne se détermine pas ici sur un contenu ethnique, mais une appartenance historique à la ville en tant que lieu particulier et dénommé, même si on constate une tendance à l'ethnicisation qui, certes, sacrifie à la rhétorique ambiante, mais témoigne aussi de la crispation identitaire de la communauté fulaphone de la ville (Fulße, Jaawamße, Rimayße, etc.) depuis la mise en place du processus démocratique. De fait, le Jennenke – un terme qui est précisément exprimé en bamana, langue à la fois *étrangère* et *nationale* – permet de définir une catégorie d'individus à part. Parfois évoqué en termes d'ethnie (*sii*), il s'agit avant tout d'un marqueur identitaire d'*hyper-urbanité* qui réfère aux groupes de peuplement ayant détenu l'autorité de la ville jusqu'à l'instauration de l'État théocratique pullo au début du XIXe siècle.

De fait, dans le processus d'identification qui prévaut autour de l'enjeu communal, c'est la catégorie générique et éminemment politique des Jennenke qui est retenue. Et pour tous ceux qui s'en réclament, la cité-État représente assez bien l'idéal communal, dans la mesure où elle permet d'accéder à un modèle tangible de décentralisation, en répondant aux divers contenus épistémologiques définis depuis Bamako ; qu'il s'agisse de « ramener le pouvoir d'État à la maison »[9], une version politique tendant vers la *gouvernementalité*, ou de réaliser l'« indépendance

---

[8]En réalité, nul n'est capable aujourd'hui d'établir un lien généalogique réel avec les fondateurs de la ville, ni même avec les différents pouvoirs politiques qui se sont succédé, du moins avant le XIXe siècle.

[9]*ko fanga ke sake so* en langue bamana ; *gaabi di yee ka kaa huu* dans le parler songhay de Djenné.

économique » (*yereta* en bamana), une version apolitique tendant vers la *gouvernance* ; la cité-État fait sens.

Toutefois, et même si les bailleurs et ONG étrangers qui les requièrent de préférence en tant que *personnes ressources* en prennent rarement la mesure, cette élite locale qui invoque un savoir laïc et académique autour d'une cité historique autonome, voire souveraine, ne se veut nullement inféodée à une idéologie occidentale qui oscille entre démocratie politique et mondialisation économique. Outre le contentieux colonial et celui du non-partage économique qui suivit, le discours est assorti du rejet d'un Occident jugé décadent et subversif – auquel auraient succombé les « guides » touristiques, les « revendeurs de drogue » (*dorogu neere-koy*) et, d'une manière générale, ceux qu'on appelle les « jeunes » (*ja-kayna*), une population idéaltypique délinquante et acculturée –, au profit de l'» africanité » (*kuuru-bibi-terey*, litt. la « nature de la peau noire »).

Or, l'originalité de cette posture est de renvoyer non seulement à un temps d'avant la colonisation, mais aussi des djihads du XIXe siècle. En effet, si le modèle de la cité-État sert à exhumer une identité précoloniale jugée viable, il se fonde avant tout sur l'existence présumée d'un passé urbain et musulman idéal, dont la disparition est attribuée à la théocratie mise en place par Sékou Amadou, laquelle combinait une logique d'État-territoire *versus* cité-État et une certaine ségrégation *versus* intégration urbaine. Aussi, face à ce modèle socio-politique, les Jennenke expliquent que si « travailler et implorer Dieu fait une ville », « une ville ne peut devenir une grande ville que lorsque des gens convergent vers elle ». Et d'ajouter : « Ici à Djenné, nous avons toujours vu cette fraternité entre nous. Djenné est installée sur cela ! Car si tu observes bien, tu trouveras que tout Djenné c'est un seul père et une seule mère ».

En réalité, ce projet jennenke porte en lui le principe d'une *citoyenneté urbaine*, au sens droit politique fondé sur l'appartenance à la ville, qui prend effet autour de la catégorie dite « Enfant-de-Djenné » (*jenne-ije*). Certes, celle-ci sert d'abord à distinguer les « étrangers » (*yow*), mais elle revêt un sens particulier à l'égard de la catégorie « Gens-de-Djenné » (*jenne-boro*), qui renvoie quant à elle à une *citadinité*, à la reconnaissance d'une simple résidence au sein de la ville, hors de toute considération ethnique ou corporative.

En effet, contrairement au discours en vigueur sur l'Afrique, y compris lorsqu'il y a volonté louable de reconnaissance identitaire[10], les ethnies et les castes n'ont qu'une emprise médiocre à Djenné, même si elles ne sont pas nulles. Du reste, s'il faut considérer ce point de vue, peut-être faut-il moins retenir les 6 ou 7 ethnies généralement mentionnées – la liste pouvant aller bien au-delà, et c'est tout le problème ![11] – que le classement colonial qui en a systématisé l'usage.

Ainsi, pour la ville de Djenné[12], et dans une radicalisation des catégories qui s'accentue au fil du temps, on passe d'une distinction entre « habitants » dits « Djennéens », « Foulbés » et « Bozos » (Monteil, *op. cit.* : 308), à une dualité entre quartiers « foulbés » et « djennenkés »[13], pour finir par une mise en système des « races » « peule et dimadio », « bambara », « djennéenne », « bozo » et « diverses »[14], regroupées sous l'épithète « sujets français »[15].

Malgré le rejet légitime de ce type de classement – car il ne s'agit pas seulement d'une catégorisation, mais bien d'une mise en hié-

[10]Voir, par exemple, le chapitre d'ouvrage de Jean Gallais (1994), notamment les pages 16-17 qui proposent une galerie de six portraits censés illustrer la diversité culturelle des habitants de Djenné. Certes, l'intention est autre, mais cette galerie n'est pas sans évoquer les fiches anthropométriques policières, chaque individu y apparaissant étiqueté d'un prénom, d'un nom et d'une inébranlable « appartenance ethnique ».

[11]Voir les propos de Olivier de Sardan (1984 : 272), qui souligne combien l'ethnie est un terme confus qui ne distingue pas les sous-groupes des vastes ensembles et « parcellarise » et « exotise » les populations.

[12]En effet, contrairement à ce que l'on aurait pu attendre au regard d'un milieu urbain ancien et hétérogène comme Djenné, les catégories ethniques utilisées dans les recensements étaient plus affinées pour le cercle que la ville, témoignant là du pragmatisme colonial visant plus à administrer des populations qu'à définir des *ethos*.

[13]A. N. M., Fonds ancien, 5D-24, liasse C – « Recensement de la ville de Djenné par l'Adjoint des Affaires indigènes Debeauve, le 25 avril 1911 ».

[14]Le terme « diverses » est choquant, mais est-il si éloigné de celui utilisé, par exemple, dans la dernière grande étude socio-économique sur Djenné des années 1980 qui, dans un tableau relatif à « la composition ethnique de la population de Djenné », s'achève par l'entrée « Bobo et autres » (Harts-Broekhuis *et al.*, 1980 : 39).

[15]A. N. M., Fonds ancien, 5D-59, liasse C – « État synoptique par race des indigènes sujets français du cercle de Djenné », daté du 31 décembre 1914.

rarchie –, il est pourtant moins subjectif que ceux qui seront notamment proposés par l'ethnographie. Certes, il rend compte d'une idéologie ethnocentrique, voire raciste, tout autant que d'une vision pragmatique du colonisateur. Mais il témoigne surtout d'une situation politique, au moins jusqu'à la première guerre mondiale. De fait, lorsque le lieutenant-colonel Archinard s'empara de Djenné le 11 avril 1893, ce ne fut pas à des « ethnies » qu'il eut affaire, mais à des groupes politiquement structurés, issus d'un XIXe siècle façonné par les djihads de Sékou Amadou et d'Al-Hadj Oumar[16]. Certes, cette époque précoloniale avait déjà été marquée par une restructuration sociale verticale au profit des Fulbe[17], puis des Torobe, assortie d'une politique de déportation des populations rurales et d'une recrudescence de l'esclavage (Meillassoux, 1975). Mais elle fut sans commune mesure avec l'entreprise ethnolinguistique et coloniale de Delafosse, qui conduisit à la mise en ethnies que l'on connaît (Bazin, 1985 : 87-127).

Du reste, qu'il s'agisse d'une reproduction de la vision coloniale (mais celle-ci n'a cessé d'évoluer au fil du temps), ou d'une réalité sociologique plus ancienne (mais on ne dispose en la matière d'aucune donnée sérieuse), le discours local en termes de catégories sociales est plutôt celui-ci : « Il y a trois grandes races qui sont ici : ceux qui disent qu'ils sont des Fulbe, ceux qui sont des Enfants-de-Djenné et ceux qui sont des Sorko. Mais il y a de tout parmi les Gens-de-Djenné : le Marka en est, le Bobo en est, le Minyanka en est, le Bambara également en est ; même le Songhay en est ». On notera au passage l'expression alambiquée « ceux qui disent qu'ils sont des Fulbe », laissant entendre que si ce groupe est loin d'être homogène, en tout état de cause, être Pullo (ou plus exactement Filã dans le songhay de Djenné) signifie que l'on n'est ni Enfant-de-

---

[16] Ainsi, en 1893, c'est le Pullo Amadou Alfa Abdoulaye Cissé qui fut d'abord choisi comme chef traditionnel de la ville, avant que les Français, cédant aux revendications des Jennenke, ne lui préfèrent Hasseye Amadou Maïga (Monteil, *op. cit.*), membre d'une riche famille marchande arrivée à Djenné à la fin du XVIIIe siècle et investi comme chef des « Songhay » de la ville par Sékou Amadou quelques décennies plus tard.

[17] Voir ici Bâ et Daget (1984 [1962] : 277-280), qui ne remettent nullement en cause les passages du *Ta'rîkh al-Fattâsh* réécrits sur ordre de Sékou Amadou – pourtant signalés par les traducteurs Houdas et Delafosse –, en particulier ceux relatifs à la fameuse classification des « races » destinées à l'asservissement.

Djenné ni Sorko. Certes, une proposition assez identique pourrait être énoncée à l'égard des deux autres groupes, mais, comme le soulignent les Jennenke eux-mêmes : « Nous, à Djenné, nous n'excluons personne ; ce sont les Fulbe qui conservent leur race ».

Ici commence précisément le discours politique qui prévaut désormais au regard de la commune de Djenné, en l'occurrence celui d'une indifférenciation ethnique au profit d'une identité urbaine à laquelle chacun peut accéder, dès lors que l'on se reconnaît mutuellement une complémentarité socioprofessionnelle[18] fondée sur une relation contractuelle marchande dite « achat-et-échange » (*dey-nabaar*). « Si vos activités ne sont pas les mêmes, vous êtes obligés de vous rapprocher les uns des autres. Nous-mêmes, les Sorko, nous ne cultivons pas. Si nous pêchons, lorsque nous arrivons chez les cultivateurs, nous faisons l'achat-et-échange réciproque ; c'est cet achat-et-échange qui nous fait entrer tous ensemble au sein des enfants d'Adam ». Et d'invoquer alors le temps de la constitution de la cité-État en parallèle à celui de la commune : « Les gens n'accordaient pas d'importance à la spécificité des races. En ce temps-là, tu étais en train de chercher des gens, tu ne pouvais donc pas enlever quelqu'un ! Nous avons entendu parler de la spécificité des races lorsque le Songhay, l'Arma, le Pullo et le Fuuta sont arrivés ! ».

Il ne s'agit pas de donner *quitus* à ces propos qui réfèrent à un temps idéal que nul n'a évidemment connu. Mais ils sont révélateurs d'une stratégie politique qui privilégie l'identité urbaine au détriment de l'ethnicité en usant de la catégorie générique Gens-de-Djenné pour redéfinir celle d'Enfants-de-Djenné, seuls détenteurs d'une citoyenneté locale. Toutefois, il ne s'agit pas seulement d'idéologie ou de définition identitaire ; ce discours se fonde aussi sur le principe éminent de la propriété foncière urbaine consignée dans des chroniques familiales (invisibles mais réputées exister), rejoignant là un des enjeux majeurs (et non résolu) suscités par l'érection de la commune : les compétences en matière de plan d'occupation des sols, d'aménagement de l'espace communal, de gestion domaniale et foncière et d'acquisition du patrimoine (loi n° 95-034, art. 14), attributions dont on connaît la nature spéculative. On pourrait affi-

[18] Voir à ce propos l'article de Claude Fay (1995 : 427-456) relatif au Maasina.

ner cette analyse avec la question de la cité patrimonialisée – ou, pour reprendre ce terme magnifique recueilli sur place : *patrimondialisée* –, qui exacerbe les enjeux politico-financiers *via* les associations urbaines (assainissement, développement, préservation du patrimoine architectural, etc.), véritables antichambres du conseil communal.

Cette adéquation entre citoyenneté locale, conseil communal et urbanité historique, qui prend appui sur le modèle de la cité-État, est une des logiques sous-jacentes à l'expérience de décentralisation à Djenné. Orchestrée par une nouvelle élite sociale, issue pour une bonne part du mouvement d'opposition des enseignants à l'ancien régime (7 maîtres de second cycle sur 17 conseillers, dont 6 élus sur la liste Adema, parmi lesquels le maire !), la commune de Djenné tend à se définir en interne sur une appartenance historique à la ville, en instaurant de fait une citoyenneté locale inédite. En externe, cette même élite se donne à voir comme le front émergeant de la « société civile », présentant la commune en tant qu'expression d'une citoyenneté nationale tout à fait représentative de la diversité des fameux groupes ethniques « songhay » (8 élus), « bozo » (3 élus), « diawando » (3 élus), « peul » (2 élus) et « marka » (1 élu). Toutefois, cette traduction socio-politique dirigée vers l'extérieur ne dissimule nullement l'hégémonie « songhay », épithète qui, à l'exception d'une élue, renvoie comme par hasard à des Enfants-de-Djenné. Aussi, la principale formation d'opposition politique regroupée sur une liste US-RDA[19] (aujourd'hui en cours de redéfinition en termes de partis), s'inscrit-elle dans la même logique de légitimité, tandis que, parmi les quatre conseillères communales – une féminisation du monde politique censée là encore témoigner de la société civile –, trois sont tout bonnement renvoyées à une origine « étrangère » (*yow*), quand bien même l'une se nomme Maïga – un nom qui équivaut à celui de « Songhay » – et une autre est née à Djenné.

Qu'il s'agisse d'une citoyenneté locale, fondée sur la notion d'Enfant-de-Djenné, ou d'une citoyenneté nationale rattachée à un discours ethnique censé faire sens, l'essentiel est en réalité de pouvoir

[19]Sur 17 conseillers communaux, 5 ont été élus sur la liste US-RDA, contre 11 pour l'Adema et 1 pour le Parena.

justifier d'une propriété foncière urbaine : « Si tu viens t'installer et obtiens des enfants, et si tes enfants obtiennent à leur tour des enfants et que vous possédez une concession, vous devenez des Enfants-de-la-ville. Mais si tu n'as pas obtenu de concession, tu n'es pas installé ». Et pour que cette distinction entre citoyenneté et simple citadinité soit claire, pour ne pas confondre les Enfants-de-Djenné propriétaires d'une « concession » (*goro-doo*, litt. « lieu où l'on est assis ») *depuis l'origine* et les simples locataires, usurpateurs ou nouveaux venus, on précisera que : « Si l'on confie une ville, elle est confiée à celui qui ne part pas ailleurs ». Exit dès lors les fonctionnaires et les étrangers, mais aussi et surtout les éleveurs et les pêcheurs – traduisons : les Fulbe et les Sorko –, assignés à leurs activités extra-urbaines et implicitement renvoyés à la « fraction » propre au milieu nomade. La citoyenneté locale ne saurait ici relever que des Enfants-de-Djenné, propriétaires de la ville et héritiers de la cité-État imaginée.

La commune comme cité musulmane, ou la question de l'espace public

Concurremment à la cité-État, l'autre modèle est celui de la cité musulmane, *al-Madîna*, distincte de la simple ville musulmane ou islamisée par l'idéal religieux qui l'anime et sa représentation fortement intégrée[20]. Cette option renvoie elle aussi à une culture savante, mais la prégnance de l'islam et la fréquentation des écoles religieuses par la quasi-totalité des enfants autorisent à la fois sa mise en cohérence et sa large diffusion. Plus que la cité-État, la cité musulmane apparaît en effet en prise directe avec un vécu urbain rythmé par les prières quotidiennes, la sociabilité autour de la grande mos-

[20] Pour une analyse plus substantielle de la cité musulmane à Djenné, voir Holder et Olivier (2003).

quée, la morale, le comportement, les « trois cents treize saints » qui reposent là – contre « trois cents trente-trois » à Tombouctou ! –, et jusqu'à la langue songhay locale qui intègre au moins 30 % de mots ou de racines arabes parfaitement identifiés par les locuteurs.

Mais le modèle de la cité musulmane introduit deux questions particulières : sa viabilité au sein de l'État-nation moderne et, par voie de conséquence, l'existence d'un éventuel espace public. D'un point de vue strictement philosophique, la cité musulmane renvoie à la fois à la cité religieuse qu'est Médine et à la cité marchande qu'est La Mecque, ce qui pourrait *a priori* correspondre à la dualité dont a hérité Djenné. Toutefois, la vision qu'en ont les habitants est tout autre, comme en témoigne notamment l'étymologie qu'ils proposent du nom de Djenné, *aljenne*, Le Paradis. L'hypothétique cité musulmane de Djenné est en effet vue de l'intérieur comme une enclave harmonieuse sans équivalents, une perception exacerbée par la récente décentralisation qui, pour certains, fait figure de menace : « Nous avons entendu dire qu'il y a beaucoup d'endroits où les gens se tuent, mais cela n'existe pas ici » ; pas *encore* ici, doit-on comprendre.

Car s'il faut désormais se penser comme une « collectivité décentralisée dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière », la vieille cité ne cesse pas d'osciller entre l'opportunité de s'engager dans cette autonomie politique – à défaut de pouvoir véritablement être financière –, en tant que nouvelle commune urbaine du Mali, et le rejet d'une démocratie à laquelle certains ne s'estiment pas prêts et que l'on évoque parfois dans les termes suivants : « La démocratie est arrivée et tout le monde a son propre parti ; personne ne peut plus rien contre personne et chacun fait ce qu'il lui plaît ». De façon moins explicite, mais tout aussi révélatrice, on fait également remarquer la disparition des génies de la ville qui, malgré leurs inquiétants pouvoirs, la protégeaient efficacement. L'arrivée des motocyclettes et des voitures les aura poussés à quitter la ville, expliquant la sécheresse et la paupérisation de ces dernières décennies. Plus radicalement encore : « Jadis, les génies étaient nombreux à Djenné ; ils ne voulaient que des ruelles étroites et ils ne voulaient pas d'électricité ». Le propos est ici sans appel : au-delà d'un rejet de ce que nous appellerions volontiers le *progrès*, Djenné ne saurait s'inscrire dans l'injonction démocratique aristotélicienne, c'est-à-dire en tant qu'espace public ouvert et visible à tous. Pourtant, cette conception est parfaitement exprimée en bamana avec *foroba*, et plus spécifiquement *foroba*

kene (de *foroba* : « le grand champ collectif, le bien appartenant à l'ensemble de la collectivité » et *kene* : « la clarté, l'espace dégagé et ouvert »), mais aussi dans la langue de Djenné elle-même, avec *binkur* (de *kur* : « tous » et *bin*, dont le sens nous est inconnu).

Si l'idée d'un espace public n'est donc pas sans fondements linguistique, conceptuel et même historique, encore faut-il savoir exactement de quel *public* il s'agit et, en la matière, la cité musulmane pose un certain nombre de questions. Comme le rappelle Jean-Charles DEPAULE (2002 : 15-17), dans le droit musulman classique, qui se fonde essentiellement sur le principe de la propriété familiale, l'espace public est appréhendé en creux, ce qui ne permet nullement de conclure qu'il est inexistant. De fait, dans la mesure où la pertinence de l'État, en tant que sphère politique spécialisée régulant le débat public, reste largement en suspens à propos de la cité musulmane (IBN KHALDÛN, 2002), il convient de faire ici la distinction entre ce qui est public et ce qui est étatique[21] (de même que l'on distinguera ce qui est privé et ce qui est de l'ordre de l'individu ou de la famille[22]). Aussi, à Djenné, si la « place publique » (*foroba farru*), au sens d'un lieu, renvoie à « une place sur laquelle les gens sont égaux » ou, plus concrètement, à « tout endroit dans lequel tu peux te coucher sans que personne ne te dise quoi que ce soit », on précise cependant que « si tu entends parler d'une chose publique, c'est seulement le chef qui peut s'en saisir. Mais si toutefois l'autorité s'en empare, ça sort du statut public ». Pour autant, et malgré une possible confusion lorsque la commune se veut une manière de cité musulmane, les habitants de Djenné ne confondent pas le domaine public avec les biens de mainmorte (*hubusi*) : « Quelque chose de *hubusi*, ce peut être une maison, ou une place, mais tu trouveras que c'est pour quelqu'un », ni avec les lieux investis par l'autorité politique, car « un endroit où le chef de la ville et ses gens se réunissent n'est pas public ; on appelle cela l'endroit du pouvoir ».

S'il est possible de caractériser du point de vue de l'usage et du statut foncier la place publique, au sens d'un lieu non approprié auquel le public peut accéder (ce qui n'a rien à voir avec une *agora*

[21] Sur cette distinction, voir HOLDER (2004).

[22] À propos de cette discussion, je renvoie aux propos stimulants de KERROU (2002 : 19-44).

ou un *forum*), il est difficile de situer avec certitude où se trouve l'espace public à Djenné. Ou plutôt, pour utiliser un anglicisme qui a le mérite d'être sans ambiguïté, sait-on où la sphère publique de ce monde urbain se révèle. Du reste, l'existence même d'un « Lieu du politique » (Abélès, 1983, 2003) susceptible d'accueillir les pratiques d'assemblées relatives à la ville tout entière ne semble pas avérée, tout au moins si l'on entend le politique comme institué. Car de telles assemblées ne se constituent précisément que dans le cadre du quartier et jamais dans celui de la ville (Holder, 2004), faut-il alors rechercher cette sphère publique, comme le suggère Mohamed Kerrou (*op. cit.* : 40), entre l'État et la famille, laquelle se démarquerait de ces deux catégories en même temps qu'elle les traverserait « dans un rapport d'autonomie et de séparation qui n'exclut point les interférences et les interpénétrations » ? En tout état de cause, l'idée selon laquelle la grande mosquée ferait fonction d'*Agora* dans une Djenné érigée en cité musulmane paraît difficile à soutenir, de même que la logique laïque en vigueur, qui veut que l'espace politique intermédiaire entre l'État et la société sur lequel se fonde l'opinion publique – sorte d'espace public « en creux » – serait investi *de facto* par la société civile, semble insuffisante.

D'une part, on a pu voir que le modèle de la cité musulmane n'était pas unique, la cité-État envisageant précisément l'adéquation entre la société et le pouvoir politique, c'est-à-dire une citoyenneté, même si celle-ci n'épouse pas tous les principes de la démocratie occidentale et peut s'exercer de façon active ou passive[23], voire exclusive à l'égard de certains habitants de la ville. D'autre part, si la société civile est porteuse d'une opinion publique, dans l'optique démocratique, celle-ci ne peut être tenue pour une parole publique au sens strict, faute de disposer pour le moins de légitimité politique[24]. Si l'État s'attache à la vassaliser en régulant le consensus social, l'opinion publique demeure un discours impersonnel qui s'exprime en un lieu et un temps non attribués (la mosquée dans un État laïc comme le Mali, les cercles de sociabilité, les campagnes de sensi-

[23]Sur ces notions, voir notamment Ehrenberg (1976 : 82-83).

[24]Comme le rappelle Kerrou (*op. cit.* : 40), l'intérêt pour la société civile s'est développé après la chute du Mur de Berlin, comme alternative à la transition démocratique des sociétés de l'ex-bloc soviétique.

bilisation des ONG, etc.), là où la citoyenneté relèverait en principe d'un discours qui témoigne d'une responsabilité individuelle directe ou déléguée et de devoirs (aujourd'hui fiscaux, mais autrefois également militaires), qui s'exprime en un lieu et un temps dédiés (en théorie, la salle du conseil communal, mais dans les faits, il s'agit des vestibules et des assemblées de quartier).

Si Mohamed Kerrou (*op. cit.* : 40-41) rappelle avec raison combien on a pu abuser de la notion de société civile comme « fourre-tout » ou comme « totem idéologique », tantôt requise par les pouvoirs en place, tantôt par les oppositions, pour l'assimiler « soit à la société politique, soit à l'anti-État », au Mali, c'est essentiellement la *politique* des bailleurs internationaux qui donne la mesure ; l'omniprésence des ONG étrangères œuvrant à la formation des élus locaux[25] et de la société civile – qui est donc suscitée au fur et à mesure – en témoigne suffisamment. Du reste, pour juger de cette stratégie exogène, il suffit de renvoyer à la fameuse convention de Lomé IV (1990, mod. 1995) déterminant la politique de coopération entre l'UE et les pays ACP et, plus encore, à l'accord de Cotonou (2000)[26] qui a largement tenu compte de la *Déclaration et recommandations* faites par un collectif au nom sans ambiguïté : Forum de la Société civile Afrique-Europe[27].

Certes, la société civile ne se cantonne pas (ou plus) à la seule question du marché privé, dès lors, nous dit ce collectif, qu'elle « se compose de structures, associations, organisations, personnalités et médias ayant pour but de garantir et de protéger, par une action concrète et efficace comme par des moyens pacifiques, la jouissance

[25]Le Mali n'accueille pas moins de 800 ONG et organismes de coopération internationaux, auxquels s'ajoutent 200 ONG maliennes (Zobel, *op. cit.* : 59). Pour ce qui concerne le cercle de Djenné, l'organisation la plus active était il y a peu Care-Mali, dont le principal bailleur est US-AID.

[26]Discuté depuis 1996, l'accord de Cotonou est censé tirer les enseignements des coopérations précédentes. Les résultats ayant été plus que mitigés, les nouvelles orientations visent à prendre désormais en compte le contexte politico-institutionnel et les données locales propres à chaque pays, à rendre l'aide plus efficace, à améliorer les procédures d'intervention, à s'adapter à la situation internationale et surtout à impliquer la société civile.

[27]Forum de la Société civile Afrique-Europe, Lisbonne, 31 mars-1er avril 2000.

de l'ensemble des droits civiques et des droits de la personne, ainsi que d'encourager l'apparition d'une forme de discours pluraliste autonome fondé sur les valeurs et droits universels de la personne », et dès lors aussi qu'elle prône le principe de la « gouvernance », qui « représente l'essence même de l'exercice de l'autorité dans la gestion des affaires d'un pays, y compris la totalité des mécanismes, procédures et institutions complexes qui permettent aux citoyens et aux divers groupes sociaux d'exprimer leurs souhaits, de jouir de leurs droits légaux et de régler leurs différends. Aussi est-il essentiel à une bonne gouvernance de reposer sur l'acceptation et la participation des gouvernés, d'où – c'est évident – ses liens étroits avec la démocratie »[28].

Toutefois, cette société civile à laquelle on confie la gouvernance locale (« bonne » de préférence) ne peut échapper à la dualité, depuis longtemps mise en lumière par Hegel (1999 [1818]), entre l'acteur politique qui agit collectivement pour instituer la loi commune et l'acteur économique qui agit dans son propre intérêt ; pour Hegel, c'est précisément ce conflit qui explique que la société civile est incapable de fonder à elle seule une véritable société.

Dans une logique de mise en place d'un processus démocratique – et non pas seulement d'un *événement*, voire d'un *avènement* –, il y a là un paradoxe flagrant, dans la mesure où la politisation souhaitée de la société civile est assortie, volontairement ou non, d'une dispersion du politique au profit de groupes d'individus qui, sachant gérer leurs affaires, seraient donc en mesure de s'autoréguler collectivement. Or, l'histoire l'a souvent montrée, la dénégation de l'État se traduit concrètement par l'instauration d'un ordre politique local, soit polycentré et dans l'incapacité d'agir pour tous, soit au contraire totalitaire et en position d'agir pour un seul ; sans identification claire, consensuelle et légitime du politique, en l'occurrence de l'État de droit, le coup d'État est toujours imminent, avec comme paradoxe ultime la transformation de l'individu le plus avisé dans ses propres affaires en tyran.

Mais la cité musulmane telle qu'elle est proposée à Djenné comme modèle possible de commune s'inscrit-elle véritablement dans cette

[28] Articles 80 et 58 de la Déclaration et recommandations (*ibid.*).

dénégation de l'État, au prétexte que l'on ne distinguerait pas clairement un espace public ?

À Djenné, et au-delà de son idéal religieux, politique et économique, la cité musulmane s'incarne dans ce lieu hors normes qu'est la grande mosquée, laquelle est aussi la seule de la ville[29]. Or si cette unicité permet d'établir *a priori* un parallèle possible avec la commune, la grande mosquée – tout comme la place du marché qu'elle surplombe, mais qui est quant à elle temporaire et surtout de création coloniale – n'est pas pour autant considérée comme le cœur de la vie politique de la cité. Elle en est incontestablement le centre religieux et constitue le seul élément tangible capable d'appréhender la ville comme un tout. Mais en réalité, la grande mosquée est d'abord un lieu consensuel et neutre qui permet une convergence sociale dans la mesure où elle est précisément hors du champ politique. Ainsi, lorsque le modèle de la cité-État tend vers une marginalisation politique des groupes sociaux au nom d'un déni d'urbanité historique, la cité musulmane rassemble les individus dans une sociabilité qui va (en principe) au-delà des identités, des alliances, des partis et des factions.

De ce point de vue, la cité musulmane pourrait fort bien constituer le cadre privilégié de la société civile, mais aussi et surtout de la commune. Toutefois, si la cité musulmane ne distingue pas les individus et pose un principe d'« égalité statutaire » (*sawa*) – fondé sur la notion d'« esclave de Dieu » (*yerkoy banña*) –, que certains interlocuteurs locaux considèrent comme un préalable à l'« égalité citoyenne » (*cere-terey*[30]), cela signifie aussi que chacun peut l'invoquer, à commencer par les Enfants-de-Djenné qui revendiquent une citoyenneté locale sur le principe d'une propriété historique vis-à-vis de la ville. Or, c'est précisément en utilisant ce raccourci qui consiste à passer de la cité musulmane à la grande mosquée que ces derniers réinvestissent le modèle communal idéal de la cité-État.

---

[29]Cette situation remarquable pour une localité urbaine, qui nourrit immanquablement l'idée d'une réalisation possible de la cité musulmane, remonte en fait à l'époque de Sékou Amadou et à s*a remise en ordre religieuse* de la ville.

[30]Ce mot désigne idéalement le groupe d'âge rassemblant les « égaux » (*cere*), au sens antique du terme, qui structure l'organisation politique et sociale des quartiers (HOLDER, 2004).

De fait, les Enfants-de-Djenné et, plus globalement, les Jennenke, ne manquent pas de souligner que la mosquée a été bâtie par *leur* ancêtre Koy-Koumboro, islamisateur et urbaniste, même si le projet de ce dernier allait en fait dans le sens d'une ouverture en direction des étrangers[31]. Et si la mosquée a été reconstruite durant l'époque coloniale – une intervention qui semble n'avoir eu par ailleurs aucune incidence quant à la propriété symbolique de l'édifice –, on n'hésite pas à rappeler que c'est précisément parce que Sékou Amadou fit en sorte qu'elle soit détruite.

Dès lors, la cité musulmane constitue un modèle local qui peut être apolitique et garant de l'intégration sociale, non pas *contre l'État*, mais contre la citoyenneté globale préconisée par l'Occident. À l'inverse, elle peut être éminemment politique et permettre la mise en scène du clivage subversif entre les Jennenke et les autres, entre les « Gens-de-la-ville » (*koyra-boro*) porteurs d'une civilisation urbaine historique et les « Gens-du-campement » (*daaga-boro*) assignés à un nomadisme atavique et auxquels on dénie toute civilisation. Entre cité-État et cité musulmane et entre gouvernementalité et gouvernance, la commune de Djenné est sans doute encore loin d'être advenue, mais il est certain qu'elle n'est en aucun cas laissée à l'initiative de l'État, des bailleurs internationaux, ou des planificateurs. Les modèles idéaux, y compris ceux produits localement, sont une chose, mais la commune et l'espace public municipal qu'elle implique ne se donneront véritablement à voir que dans le temps et surtout dans les pratiques. D'ores et déjà, les gens parlent ; cette opinion qui s'agite deviendra-t-elle une parole publique ?

---

[31] Lire ici la très fameuse charte urbaine attribuée à ce premier souverain de Djenné converti à l'islam : « 1°) que, celui qui, chassé de son pays par l'indigence et la misère, viendrait habiter cette ville, y trouvât en échange, grâce à Dieu, abondance et richesse, de façon qu'il oubliât son ancienne patrie ; 2°) que la ville fût peuplée d'un nombre d'étrangers supérieur à celui de ses nationaux ; 3°) que Dieu privât de patience tous ceux qui viendraient y trafiquer de leurs marchandises, en sorte que, ennuyés de séjourner en cet endroit, ils vendissent à vil prix leurs pacotilles, ce dont bénéficieraient les habitants » (Al-Sa'di, *op. cit.* : 23-24).

Bibliographie

ABÉLÈS M., 1983 –
Le Lieu du politique.
Paris, Société d'ethnographie.

ABÉLÈS M., 2003 –
« Revenir chez les Ochollo ».
In Détienne M. (s. dir.) : *Qui veut prendre la parole ?*, Le Genre humain, Paris, Seuil : 393-413.

AL-SA'DI, 1900 [1655] –
Ta'rîkh al-Sûdân (trad. O. Houdas : *Tarikh es-Soudan*).
Paris, Ernest Leroux.

AMSELLE J.-L., 1997 –
Le salut par l'écriture.
Un prophétisme ouest-africain, le N'ko. *Diogène*, 177 : 37-53.

AMSELLE J.-L., 2001 –
Branchements : anthropologie de l'universalité des cultures.
Paris, Flammarion.

AMSELLE J.-L., SIBEUD E., 1999 –
Maurice Delafosse. Entre orientalisme et ethnographie : l'itinéraire d'un africaniste (1870-1926).
Paris, Maisonneuve et Larose.

BÂ A. H., DAGET J., 1984 [1962] –
L'empire peul du Macina (1818-1853).
Abidjan, Les Nouvelles Éditions africaines.

BAZIN J., 1985 –
« À chacun son Bambara ».
In Amselle J.-L., M'Bokolo E. (eds) :
Au cœur de l'ethnie. Ethnie, tribalisme et États en Afrique, Paris,
Éditions de la Découverte : 87-127.

BEDAUX R. M. A.,
WAALS J. D. (van der), 1994 –
Djenné, une ville millénaire au Mali.
Leiden/Gand, Rijksmuseum voor Volkenkunde Leiden/Martial.

DEPAULE J.-C., 2002 –
« Préface ». *In* Kerrou M. (dir.) :
Privé et public en Islam. Espaces, autorités et libertés, Paris,
Maisonneuve et Larose/IRMC : 15-17.

DÉTIENNE M., 2002 –
Les commencements hétéroclites et multiples du politique. Entre nous, ethnologues et historiens. Conférence à l'Apras/EHESS, Paris, 26 juin 2002.

DUBOIS F., 1897 –
Tombouctou la mystérieuse.
Paris, Ernest Flammarion.

EHRENBERG V., 1976 –
L'État grec (la cité-l'État fédéral, la monarchie hellénistique).
Paris, François Maspero.

FAY C., 1995 –
« Car nous ne faisons qu'un » : identités, équivalences, homologies au Maasina (Mali). *Cahiers des Sciences humaines*, 31 (2) : 427-456.

FOUCAULT M., 1997 –
Il faut défendre la société. Cours au collège de France. 1976. Paris, Gallimard/Seuil.

GALLAIS J., 1994 –
« Les hommes dans leur milieu naturel ». *In* Bedaux R. M. A., van der Waals J. D. (eds) : *Djenné, une ville millénaire au Mali*, Leiden/Gand, Rijksmuseum voor Volkenkunde Leiden/Martia : 14-24.

GATTI R.-C., 2001 –
« Écoles coraniques au sud du Sahara face à la patrimonialisation de l'Unesco : problème ou ressource ? L'exemple de Djenné (Mali) ». *In : Actes du VIII*[e] *Congrès de l'Association pour la recherche interculturelle (Aric)*, université de Genève, 24-28 septembre 2001 [OnLine : www.unige.ch/fapse/SSE/groups/aric].

Habermas J., 1993 [1978] – *L'espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*. Paris, Payot.

Harts-Broekhuis E. J. A., Templeman G. J., Verkoren O., 1980 – *Investigation socio-économique de la ville de Djenné et ses environs. Rapport I : données de base*. Bamako/Utrecht, Institut des sciences humaines/Institut géographique de l'université d'Utrecht, multig.

Heath J., 1998 – *Dictionnaire songhay-anglais-français. Tome II-Djenné chiini*. Paris, L'Harmattan.

Hegel G. W. F., 1999 [1818] – *Principes de la philosophie du droit*. Paris, Flammarion.

Holder G., 2001 – *Poussière, ô Poussière ! La cité-État sama du pays dogon (Mali)*. Nanterre, Société d'ethnologie.

Holder G., 2004 – « Cité et citoyenneté. La question de l'espace public en Afrique de l'ouest ». *In* Holder G., Peatrik A.-M. (s. dir.) : *Cité, centre, capitale. Pour une anthropologie du statut politique de la ville*, Journal des Africanistes, 73 (3).

Holder G., Olivier E., 2003 – « Jenne: Music as a Political Act in an African Muslim City ». *In* Petruccioli A., Stella M., Strappa G. (eds) : *The Planned City? ISUF International Conference (Proceedings of the International Conference, Trani, 3-6 July, 2003)*, Bari, Uniongrafica Corcelli Editrice : 682-688.

Ibn Khaldûn, 2002 [1377-1382] – *Le Livre des Exemples. I : Autobiographie ; Muqaddima.* Paris, Gallimard.

Kâti, 1913 [1655 ?] – *Ta'rîkh al-Fattâsh fî akhbâr al-buldân wa-l-djuyûsh wa-akâbir al-Nâs*, trad. O. Houdas et M. Delafosse : *Tarikh El-Fettach*. Paris, Ernest Leroux.

Kerrou M., 2002 – « Introduction ». *In* Kerrou M. (dir.) : *Privé et public en Islam. Espaces, autorités et libertés*, Paris, Maisonneuve et Larose/IRMC : 19-44.

McIntosh R. J., 1998 – *The People of the Middle Niger. The Island of Gold*. Malden, Blackwell Publishers.

Meillassoux C. (éd.), 1975 – *L'esclavage en Afrique précoloniale*. Paris, Maspero.

Monteil C., 1903 – *Monographie de Djénné, cercle et ville*. Tulle, Imp. J. Mazeyre.

Olivier de Sardan J.-P., 1982 – *Concepts et conceptions songhay-zarma*. Paris, Nubia.

Olivier de Sardan J.-P., 1984 – *Les sociétés songhay-zarma (Niger-Mali)*. Paris, Karthala.

Verkoren O. (s. dir.), 1984 – *Investigation socio-économique de la ville de Djenné et ses environs. Rapport VI : Études approfondies du milieu urbain*. Bamako/Utrecht, Institut des sciences humaines/ Institut géographique de l'université d'Utrecht, multig.

Zobel C., 2000 – *Confronting otherness: Polities, identity and history in the village communities of the Manding Mounatins of Mali*. Thèse de doctorat, Paris, EHESS/ université de Vienne.

Décentralisation et reformulation des traditions en pays dogon

Les manifestations culturelles des communes de Dourou et Sangha

Anne Doquet
Anthropologue

Chercher à rapprocher la tradition et la décentralisation en pays dogon peut sembler illusoire. Ce lien ténu est en effet difficilement perceptible, autant dans les discours des tenants du pouvoir traditionnel, qui décrivent leurs activités comme totalement indépendantes des affaires communales, que dans les observations concrètes, les mouvements des traditions étant d'autant moins palpables que le processus est récent. Néanmoins, l'usage politique de la tradition n'est plus à démontrer[1]. En pays dogon, à la question de l'évolution des traditions induite par l'instauration des communes, il est généralement répondu : aucune, ce n'est pas le « chemin » de la mairie. Cette stricte dissociation, qui traduit d'une part la volonté des responsables coutumiers de conserver leur légitimité face à l'arrivée d'un nouveau type de pouvoir et d'autre part, la suspicion des villageois à l'égard de la récente mairie, reste pourtant à creuser. Les découpages communaux peuvent en effet induire des scissions entre des villages auparavant liés par des affinités rituelles. Dans la région de Bandiagara c'est par exemple le cas du village de Pélou, qui partageait jusqu'alors ses cérémonies funéraires avec

[1]Voir notamment l'article de Jacky Bouju (1996, Tradition et identité. La tradition dogon entre traditionalisme rural et néo-traditionalisme urbain. *Enquête,* 2 : 96-117).

celui de Kamba, mais qui compte désormais s'en séparer du fait de l'appartenance de ce dernier à une autre commune. D'autre part, et c'est ce point qui nous intéresse, la décentralisation du pays dogon a rapidement suscité des manifestations culturelles régies par les communes. Les mises en scène de la tradition, parce qu'elles sont partagées par plusieurs villages d'une même commune, prennent actuellement de l'ampleur et connaissent un succès inédit auprès des populations locales. Après avoir examiné les formes de mises en scène culturelles antérieures à la décentralisation, nous nous pencherons donc sur ces récentes manifestations illustrées par les « festivals de masques » mis en place il y a trois ans dans la commune de Dourou, afin d'en dégager les effets déjà perceptibles sur la dynamique actuelle des traditions et de mesurer le rôle joué par la mairie dans cette évolution. Nous examinerons alors le cas particulier de la commune de Sangha, lieu mythique du pays dogon réputé tant pour son succès anthropologique et touristique que pour les conflits de pouvoirs ancestraux dont il est le théâtre. L'évolution des manifestations culturelles éclairera alors peut-être le sens prêté à la commune par les acteurs locaux. La zone d'étude choisie appartient au cercle de Bandiagara, dont deux villages ont été retenus en raison de leur fréquence touristique élevée et des récentes évolutions de leurs manifestations culturelles.

Tourisme et manifestations culturelles avant la décentralisation

Avant d'examiner le découpage du pays dogon en communes, rappelons brièvement les systèmes de pouvoir antérieurs à la décentralisation. Au système lignager de base succéda au XIXe siècle celui de chefferies instaurées au cours des dominations successives subies par les Dogon. La *dinna*, État théocratique d'Hamdallaye conclut tout d'abord une série d'alliances avec les personnalités locales les plus influentes. Le pays dogon fut alors subdivisé en régions (*leydu*) elles-mêmes découpées en sous-régions constituées de

plusieurs agglomérations. Les Peuls installèrent à chaque niveau un chef, *Ambiru*, auxiliaire de la *dinna*. Aux alentours de 1860, la domination des Fuutankoobe d'El-Hadj Omar Tall conserva la plus grande partie des commandements mis en place. Les cantons coloniaux, instaurés selon le mode d'administration indirecte inspiré du modèle britannique, recouperont par la suite très largement ces aires de pouvoir. Enfin, les découpages post-coloniaux réunirent les cantons en arrondissements, laissant la plupart du temps à leur tête le plus influent des anciens chefs de canton. Dans maints endroits du pays dogon, les lignages antérieurement dominants ont par conséquent conservé le pouvoir, prenant la tête des chefferies peules et toucouleur, puis du canton et de l'arrondissement. C'est dans cette succession globalement linéaire de pouvoir qu'est survenue en 1999 la décentralisation, dont le message de « retour du pouvoir à la maison » inspira souvent la candidature spontanée et la nomination des fils ou petits-fils d'anciens chefs de cantons. Les maires élus sont par conséquent souvent issus d'importantes familles lignagères dans lesquelles furent retenus les plus lettrés ou, face à la menace de l'inconnu, ceux qui avaient vécu l'exode.

Les actions de sensibilisation de la mission de décentralisation ne paraissent avoir eu que peu d'impact auprès des populations. Dans certains lieux – comme l'affirme l'un des maires du cercle de Bankass –, elles auraient été faites en langue nationale, devant un public minoritairement bambarophone. Dans d'autres, la langue dogon aurait été utilisée sans prise en compte des variantes dialectales, pourtant tellement importantes que deux dialectes dogons peuvent ne pas être intercompréhensibles. Outre le problème linguistique, il ressort souvent du discours des nouvelles autorités communales que les découpages furent imposés par l'ex-commandant du cercle sans prise en compte des désirs villageois. Beaucoup se plaignent d'un manque d'éclaircissement préliminaire, les choix ne correspondent finalement pas à de réelles affinités intervillageoises. Les malentendus sur ces découpages attisent de fait des conflits fonciers qui peuvent monopoliser tout le temps de travail des nouveaux élus. Les populations s'approprient ainsi des hameaux de culture dont elles ne savent de quelles communes ils relèvent. L'accentuation des litiges fonciers avec la décentralisation, qui n'est pas propre au pays dogon, freine considérablement le fonctionnement communal, les nouveaux élus étant d'ailleurs parfois simple-

ment désignés comme « ceux qui ont remplacé les commandants ». Le seul changement reconnu par tous est le lieu de collecte des impôts. Beaucoup déplorent le fait de devoir s'en acquitter, alors que ce n'est plus l'État qui l'impose. On se plaint quoi qu'il en soit de ne jamais en voir les répercussions. Une réticence, voir une résistance massive, souvent incitée par les partis adverses, se met en place. Les entreprises des nouveaux maires sont alors souvent entravées, notamment par le refus de contribuer financièrement – même si le pourcentage imposé reste minime – à des projets financés par l'extérieur. Un soupçon de corruption et de clientélisme pèse sur les maires dont on affirme qu'ils s'enrichissent sur le dos des habitants. Aussi, le glissement d'autorité du commandant au maire a pour l'instant peu de sens aux yeux des populations et l'ancien commandant, devenu sous-préfet, passe encore aujourd'hui son temps à renvoyer les plaignants à la mairie, dont les représentations gardent des contours largement flous.

Décentralisé en 1999, le pays dogon est découpé en 4 cercles administratifs (Bankass, Bandiagara, Douentza et Koro) formant au total 64 communes pour une population de 806 000 habitants. Le cercle de Bandiagara, composé de 21 communes, abrite l'essentiel de la zone fréquentée par les touristes, même si cette dernière empiète légèrement sur le cercle de Bankass.

Le phénomène touristique y a débuté après la seconde guerre et a connu un grand essor au lendemain de l'indépendance. Longtemps géré par la Smert (Société malienne d'exploitation des ressources touristiques), le tourisme fut, après son effondrement, organisé par les villageois eux-mêmes. Les chefs de village, dont la salutation par les étrangers était de coutume, ont saisi l'occasion de loger chez eux les visiteurs de passage et c'est souvent leur fils aîné qui par la suite a érigé un campement de fortune. Ces chefs de village, la plupart du temps descendants de la famille de l'ex-chef de canton, ont été les premiers bénéficiaires des ressources touristiques et quelques-uns d'entre eux, avec l'accord des responsables de la société des masques, ont peu à peu instauré, dans les années 1980, des danses masquées touristiques, notamment dans les villages de Banani, Ireli, Tireli et Nombori, dont les associations de danseurs sont parfois dirigées par le chef de la société des masques traditionnels. Les danses masquées constituent souvent l'unique forme de mise en scène culturelle des villages, les visiteurs se contentant générale-

ment d'admirer les habitants dans leurs occupations quotidiennes. Mal ou peu organisées, ces danses ne furent de plus instaurées que dans quelques lieux, les plus anciens refusant dans les villages les moins islamisés de mercantiliser leur tradition.

Le village qui a initié et longuement pratiqué ce folklore est Sangha, où durant les années de colonisation, des sorties occasionnelles étaient déjà imposées par l'administration coloniale pour honorer la visite d'un personnage important. Dans les années 1960, elles ont pris une tournure plus régulière avec un salaire fixe pour chaque participant. Terrain privilégié des anthropologues de l'école de Griaule devenu par la suite haut lieu touristique, Sangha détient incontestablement le monopole en matière de nombre de visiteurs. Les manifestations culturelles qui s'y déroulent ont été durant plusieurs décennies dirigées par l'hôtel « Le campement », appartenant à la famille la plus influente du village, ainsi que, dans une moindre mesure, par le gîte concurrent « La femme dogon ». Le caractère systématique de ces danses a suscité dans les années 1970 la constitution d'une troupe théâtrale, régulièrement invitée à Bamako, voire dans les pays voisins. Mais d'une façon générale, les danses masquées fabriquées pour les touristes n'ont suscité que peu d'intérêt auprès des villageois, qui d'une part n'en tiraient aucun bénéfice – si ce n'est le maigre salaire des jeunes danseurs – , et surtout ne se sentaient nullement concernés. Ainsi, interdites dans de nombreux lieux face au désaccord des responsables des masques, sporadiques dans quelques villages de la falaise et de plus ne concernant qu'une très faible proportion de la population, les danses touristiques, premières mises en scène de la culture dogon, n'ont eu qu'un faible impact sur l'identité culturelle, si l'on met à part le cas spécifique de Sangha, où leur caractère permanent conjugué à la présence continue de visiteurs et de chercheurs a pu modifier la conception que les jeunes s'en font. Ailleurs, le tourisme et les manifestations culturelles qui lui étaient destinées n'ont concerné qu'un petit nombre d'habitants, à savoir la famille du chef du village, quelques anciens et les jeunes guides. C'est dans ce contexte d'organisation et de gestion villageoises du tourisme que le cercle de Bandiagara a été, en 1999, découpé en communes et que sont apparues des formes inédites de manifestations culturelles.

Revitalisation des danses masquées dans la commune de Dourou

Avant la décentralisation, le village de Dourou constituait un chef-lieu d'arrondissement composé de 33 villages. Au moment du découpage, neuf d'entre eux se sont désolidarisés soit pour s'ériger en communes (c'est le cas de la commune de Pélou composée de seulement 4 villages), soit pour rallier des communes voisines. La commune de Dourou, à cheval sur le plateau et la falaise, constitue une des zones du pays dogon fréquentées par le tourisme même si Sangha n'a jamais pu être détrônée dans son monopole. Peu de temps après sa constitution, la mairie a mis en place une nouvelle forme de danses masquées intitulée « festival de masques ».

C'est sous l'impulsion de la « mission culturelle » (institution présente dans les trois sites maliens classés « patrimoine mondial de l'humanité » par l'Unesco) de Bandiagara que ces manifestations ont vu le jour. La mission, créée en 1993, suite à la classification du pays dogon, a entre autres objectifs celui de désengorger le tourisme massivement concentré à Sangha et d'impliquer les populations rurales dans l'exploitation des activités culturelles et touristiques. Un projet « Écotourisme en pays dogon » a ainsi été mis en place en collaboration avec le Service de coopération allemande (DED), afin de protéger et de mettre en valeur les patrimoines culturel et naturel du site. Parmi ses actions de sensibilisation, la Mission a proposé il y a trois ans à différents villages d'organiser des festivals de masques, afin que la richesse culturelle de leurs danses, vouées à l'abandon, voire déjà oubliées dans certains lieux, soit transmise à leurs enfants. Plusieurs villages ont alors entrepris la préparation de ces festivals qui se sont d'abord déroulés à Pélou et à Begni-Mato, villages du plateau situés à environ 25 km de Bandiagara et surplombant la falaise, puis cette année dans le village voisin de Nombori, un des rares lieux de la falaise où, dans cette région, furent pratiquées les danses masquées. Le prochain aura lieu fin décembre dans le village de Sassambourou. Une des voies de leur promotion a été la radio locale, par le biais de laquelle la mission culturelle diffusa régulièrement dans les semaines précédentes l'annonce de

danses de masques dans cette région où elles n'avaient quasiment plus cours. Le message passa également à Bamako et au niveau des institutions et agences touristiques, et provoqua un afflux de visiteurs. Mais le nombre le plus surprenant, dont les premiers étonnés furent les organisateurs, n'était pas celui des touristes mais celui des Dogon eux-mêmes, venus des villages avoisinants et parfois même lointains pour assister au festival. En partie générés pour développer le tourisme (la mission culturelle dépendait au départ à la fois du ministère de la Culture et du Tourisme), les festivals de masques ont ainsi été investis de façon étonnante par le public local. Entre autres, différents éléments laissent penser que ces manifestations ne sont pas apparentées dans l'esprit des populations à un simple folklore réservé aux touristes. La déclamation au lever du jour de paroles en sigi so, langue secrète de la cérémonie soixantenaire du *Sigi*, devant une petite assemblée locale avant l'arrivée des touristes et l'ouverture du festival, ou encore l'utilisation du *rombhe*, instrument rituel propre aux cérémonies funéraires, sont les témoins de la dimension religieuse prêtée à la manifestation. Le déroulement des danses occasionne également des comportements allant dans ce sens. La distance observée par les femmes et les enfants vis-à-vis des masques, le camouflage immédiat de tout danseur accidentellement démasqué, le ramassage des fibres tombées des costumes par les vieillards ou par les masques eux-mêmes, sont autant d'éléments rappelant la puissance du masque rituel. Enfin, les réactions de l'audience locale sont les signes les plus probants d'une participation active du public fort éloignée du désinvestissement des populations face aux danses touristiques jusqu'alors pratiquées.

Les différents villages participant au festival (Begnimato, Indelou, Doundiourou, Komokan, Nombori, Sassambourou, Konsougou, Essé et Soninghé) n'étaient pas tous liés entre eux rituellement préalablement au festival. Certains partageaient les levées de deuil, tels Konsougou et Samsambourou, mais les affinités rituelles ne recoupent pas forcément les découpages communaux. Les villageois de Dourou ont ainsi découvert des types de masques (du village de Komokan) qu'ils disent ne jamais avoir vus auparavant. De même, différents villages de la commune avaient depuis plusieurs décennies délaissé les danses masquées, mais la présence des villages voisins au festival les a incités à retrouver les pas oubliés. En deux années seulement, une compétition s'est installée entre les villages participant au festival,

chacun donnant le meilleur de lui-même dans les préparatifs et dans l'exécution des danses, et chacun cherchant à être élu (par la mairie et la mission culturelle) pour la tenue du prochain festival. Indelou et Sasambourou ont ainsi très tôt proposé leur candidature à la mairie, alors que les élus ignoraient que ces villages possédaient encore des masques. Cet esprit de compétition est également présent dans les précautions prises envers les éventuelles attaques de sorcellerie au cours des danses, ou encore dans le discours de certains villageois prétendant qu'on leur a déconseillé d'exhiber intégralement leurs talents afin de ne pas trop attiser les convoitises. Mais ces précautions d'« attaques » font partie intégrante des rituels de levée de deuil, où au-delà des considérations religieuses se jouent des conflits sociaux opposant villages ou quartiers concurrents. C'est ce caractère politique du rituel qui trouve aujourd'hui un nouveau lieu d'expression dans les manifestations culturelles.

Le dernier festival de Nombori fut ainsi le théâtre d'enjeux de ce type. Un conflit social durable, dont l'origine remonte au pacte établi entre la population autochtone *Oru*, propriétaire et maître de la terre, et la population immigrée *Aru* qui s'est emparée de la chefferie locale et donc du pouvoir politique, y est régulièrement réactivé et se manifeste aujourd'hui par une très nette scission villageoise en deux clans réunis respectivement autour du nouveau chef de village et de l'ancien, récemment destitué. Cette année, le déroulement du festival, étalé sur cinq jours, a constitué une véritable mise en scène de ce conflit. Le refus catégorique des jeunes de ces deux groupes de cohabiter dans l'espace scénique de la danse a imposé la constitution de deux troupes qui se sont produites alternativement. Au fil des jours, l'évolution du conflit villageois était lisible pour l'audience locale. En fonction des affinités claniques avec le groupe de danseurs du jour, les villages voisins invités à partager l'espace répondaient inégalement, ce qui pesait sur le succès de l'un ou l'autre clan. L'absence ou la faible présence numérique des danseurs d'un village claniquement lié avec l'une des troupes donna ainsi à deux reprises des « points » à la troupe adverse. Parallèlement, la participation et les réactions du public villageois variaient selon la troupe, chacune d'elles n'étant encouragée que par la population ralliée à sa cause. Les clameurs de l'audience étaient alors étroitement surveillées par le groupe opposé. Chaque clan marquait ainsi progressivement des points en fonction des adhésions villageoises et intervillageoises et la vitalité des danses

s’en ressentait nettement. Le conflit culmina au moment de la clôture du festival lorsque la scène, alors prévue pour la troupe soutenant le nouveau chef du village, fut soudainement investie par la troupe adverse, ce qui laissa plus qu’amers les acteurs et le public du premier groupe. L’espace scénique du folklore mettait ainsi en jeu des relations sociales contemporaines. C’est dire que le succès local des festivals de masques dépasse une simple affection pour les danses. Le sens qui leur est prêté ne peut se limiter au folklore, mais illustre des mouvements identitaires que les festivals à venir éclaireront.

Quel rôle joue la mairie dans ces mouvements ? Pour les élus de Dourou, village totalement islamisé depuis plusieurs décennies, le succès des festivals est source de fierté et témoigne d’une prise de conscience par la population de l’unité communale. Le regroupement des villages sur la même scène renforce à leurs yeux une nouvelle identité culturelle. Les mises en scène pourraient selon eux générer un sentiment communautaire, mais elles favoriseraient également la vision exogène de la commune dont elles feraient le prestige.

Le maire de Dourou, Konimba Fumba, est un Bambara installé et marié dans ce village à une femme dogon. Lettré (directeur de l’école) et secrétaire général de la sous-section adémiste de Bandiagara à la veille de la décentralisation, il a été logiquement porté en tête de liste lors des élections. Son origine ethnique et religieuse lui laisse peu d’espace d’intervention dans les domaines coutumiers et il est perçu par les participants du festival comme le gérant administratif des manifestations culturelles. Néanmoins, derrière lui s’active un comité d’organisation (qu’on appelle « les organisateurs ») qui compte parmi ses membres d’autres élus ainsi que différents acteurs sociaux locaux impliqués en même temps dans le développement du tourisme local et dans la promotion de leur culture à l’étranger. Jeunes pour la plupart et souvent animés de néotraditionalisme, les organisateurs prennent part au processus de détermination des traditions. On assiste ainsi, avec la décentralisation, à l’émergence d’une jeune élite locale qui prend part au processus de détermination des traditions. Le découpage communal, décrit par les acteurs locaux comme *a priori* peu signifiant – le rôle du maire étant souvent assimilé à celui d’un commandant aux méthodes plus souples que les précédents –, donne ainsi lieu à des reformulations de la tradition qui sont autant de reformulations identitaires aux contours pour l’instant très flous. Mais la revitalisation sous une forme nouvelle

de pratiques tombées en désuétude ne peut s'assimiler à une simple exhibition folklorique destinée au regard étranger, et le fait que leurs acteurs leur prêtent sens peut constituer les prémisses d'une « conscience » communale jusqu'à présent inexistante. D'après L. Cissé, directeur de la mission culturelle de Bandiagara, aux festivals de masques de Dourou ont succédé des visites de maires de communes voisines à l'affût de conseils pour valoriser et revitaliser les traditions locales. Les découpages communaux ne reflétant que partiellement les affinités rituelles intervillageoises, ces réflexions sur la tradition et les pratiques qui en découlent donnent lieu à des expressions identitaires inédites. L'engouement local pour les manifestations culturelles mises en place par la mairie de Dourou constitue l'illustration d'un élan identitaire dans une région fortement islamisée où les « traditions » relatives aux masques étaient en partie éteintes. L'exemple qui va suivre, celui de Sangha, concerne, lui, une vaste commune où danses masquées rituelles et folkloriques coexistent depuis plusieurs décennies. Là encore, avec la décentralisation, émergent de nouvelles mises en scène culturelles illustrant un processus de reformulation des traditions.

Nouvelles danses masquées dans la commune de Sangha

Composée de 56 villages, la commune de Sangha est une des plus vastes du pays dogon. Sur le plan historique, elle était constituée au temps de la domination toucouleur d'El Hadj Omar Tall de 3 chefferies (installées à Sangha, Ireli et Ibi), toutes trois à leur tour transformées en cantons au temps de la colonisation. Le découpage post-colonial a englobé ces cantons dans l'arrondissement de Sangha, devenu lui-même commune en 1999. Quant à la ville de Sangha elle-même, elle est en fait composée de 10 villages, bien qu'on entende généralement par Sangha la réunion de ces deux villages centraux Ogol-Dah et Ogol Leye. Sangha détient sans aucun doute le monopole du pays dogon en matière de visites touristiques et de renommée internationale. C'est là que s'arrêta la mission Dakar-Djibouti, en 1931, et que Griaule fut

pris d'un véritable coup de cœur pour le peuple des falaises. C'est toujours là que se succédèrent les différentes missions scientifiques au cours desquelles les ethnologues s'installèrent de façon de plus en plus prolongée. Quelques années plus tard, c'est encore à Sangha qu'arrivèrent en masse les touristes en mal d'exotisme. Devenu un lieu mythique de l'ethnologie depuis la parution des fameux entretiens avec Ogotemmêli, le village a rapidement offert aux étrangers les infrastructures nécessaires à leur confort. Depuis, le nombre de visiteurs n'a cessé de croître et Sangha est désormais un point d'arrêt obligatoire de tous les séjours touristiques au Mali. Cette montée en flèche du nombre des touristes s'est, de plus, toujours conjuguée avec la présence des ethnologues, dont la majorité a persisté après les travaux de Griaule à confiner ses recherches dans cette même région. Ce succès a suscité au lendemain de la décolonisation la mise en place de danses masquées fabriquées à l'intention des visiteurs, qui depuis ont été largement dirigées par la direction du « Campement », infrastructure hôtelière la plus importante du pays dogon.

Un bref rappel historique des unités de pouvoir dans cette zone est nécessaire à la compréhension de cette mainmise du « Campement » sur les mises en scène culturelles. La ville de Sangha constitue une exception au modèle de succession linéaire du pouvoir – lignages de bases, chefferies précoloniales, chefferies cantonales, chefs de villages – constatable dans maints endroits du pays dogon. Sur le plan, les plus importantes familles de Sangha résidaient dans les quatre villages situés au bord de la falaise (Bongo, Diamani Na, Diamani Gouradondo, Gogoli) formant Sangha-du-bas, lignages dominants par conséquent ceux des six villages (Ogol Leye, Ogol Dah, Dini, Barou, Ingele et Sangi) constituant Sangha-du-haut sur le plateau. Durant la domination du pays dogon par les Toucouleur, pour d'obscures raisons (celles de l'accessibilité ou de la tromperie vis-à-vis du pouvoir toucouleur sont les plus souvent évoquées), c'est à Sangha-du haut que fut installée la chefferie, d'abord dans le village d'Ingele, puis à Ogol-Dah suite à un manque de conciliation de la part du chef précédemment élu. Le pouvoir précolonial fut par conséquent confié à un lignage inférieur à ceux de Sangha-du-bas, puis déplacé vers un lignage de nouveau inférieur au précédent. La mise en place du chef de canton avec la colonisation s'opéra logiquement, le nouvel élu étant l'ancien Ambiru de Ogol-Dah. Néanmoins, suite à un désaccord par rapport au jugement d'une affaire criminelle, le chef de canton

fut déplacé par l'administration coloniale à Ogol-Leye, coutumièrement inférieur à Ogol-Dah. Malgré ces déplacements successifs allant à l'inverse des hiérarchies lignagères de base, la prédominance politique de Sangha sur la zone environnante fut maintenue. Sangha constituait en effet la plus importante des trois chefferies instaurées dans le territoire de l'actuelle commune et coiffait les deux autres (Ibi et Ireli), et ce village fut choisi suite à la décolonisation comme chef-lieu d'arrondissement. Ogobara Dolo, chef de village de Ogol-Leye et fils de l'ancien chef de canton, resta le plus influent des dix chefs de villages de Sangha. Le pouvoir se maintint donc dans une famille inférieure sur le plan lignager, mais dont la supériorité économique était elle évidente. À la mort d'Ogobara Dolo, ses fils occuperont les postes stratégiques de Sangha : l'un est député depuis la première législation, l'autre dirige une agence de voyages, un troisième gère le « Campement » dont un autre est le « chef des guides ». La monopolisation des activités touristiques par cette famille est manifeste. Le « Campement » fut le premier à proposer aux groupes de touristes des danses masquées. Des accords tacites passés avec les responsables de la société des masques d'Ogol Dah (qui domine Ogol-Leye sur le plan rituel) ont très tôt autorisé l'exhibition de masques à des fins touristiques et une troupe théâtrale s'est mise en place dès les années 1970. Les bénéfices de ses représentations à Sangha et en dehors du pays dogon revenaient donc majoritairement à cette famille qui de plus, dominait la zone politiquement. À l'aube de la décentralisation, l'arrondissement de Sangha était « 100 % adémiste », selon une expression consacrée dans la région. L'hégémonie de l'Adéma dans la région, avec à sa tête la même famille, n'a jamais été menacée par la faible opposition de l'USRDA, en raison notamment du caractère fluctuant de ses membres ainsi que du boycott actif qu'elle a longtemps préconisés.

Parmi les leaders politiques de l'arrondissement, Bourema Ogobara Dolo, un des fils de l'ancien chef de canton, obtint facilement le poste de député adémiste au moment des premières législatives. Cette situation de domination politique et financière a perduré sans trop de heurts jusqu'à l'éclatement en 1997 d'un litige foncier relatif à la place du marché qui mit en opposition sévère le village d'Ogol-Leye, et plus particulièrement cette puissante famille, à la population d'Ogol-Dah. Ce litige attisa depuis de nombreux autres conflits (dont l'un des points culminants fut l'emprisonnement de villageois

sous les ordres d'un député issu d'un lignage inférieur) et généra un antagonisme latent sur le point d'exploser à tout moment. C'est dans ce contexte brûlant que fut instaurée en 1999 la décentralisation.

Trois regroupements de communes, qui reconstituaient les trois cantons coloniaux, furent dans un premier temps proposés dans l'arrondissement de Sangha. Le non-respect des consignes de regroupement donna lieu à une première décision de l'assemblée de ne conserver que deux communes, celle d'Ireli, village farouchement opposé à la famille du député qui demandait à se regrouper avec les villages de Ibi, Amani, Yaye et Pegué, et celle de Sangha couvrant tout le reste de l'arrondissement. Une deuxième décision revint par la suite sur cette proposition pour ne retenir que la commune de Sangha, couvrant le territoire de l'ancien arrondissement.

Face à la liste Adéma dont tout le monde pressentait la victoire, les villageois de Sangha les plus violemment opposés au monopole de la famille propriétaire du « Campement » firent appel à leurs ressortissants de Bamako pour fonder un parti d'opposition. Une liste du Parena fut par la suite établie, avec à sa tête le plus lettré de ces opposants, mais elle s'avéra vite fragile en raison du caractère néophyte de ses membres en matière d'activisme politique et de la désaffection rapide de certains d'entre eux. C'est l'Association des ressortissants de Sangha à Abidjan qui, s'inquiétant de cette situation, envoya après l'accord des ressortissants de la capitale malienne son secrétaire général, avec pour rôle d'intégrer la liste de l'Adéma et d'apaiser les tensions entre la famille dominante et la population. Ali Dolo, originaire d'une grande famille d'un village de Sangha-du-bas, revint donc à Sangha, mais son arrivée ne suscita aucun enthousiasme auprès de la future liste adémiste, bien qu'il ait été impliqué de longue date dans les activités de l'Adéma au niveau de Bamako et d'Abidjan. Un différend l'amena finalement à établir une liste indépendante qui remporta 5 sièges aux élections communales, face aux 8 sièges du Parena et aux 11 de l'Adéma. Mais la victoire de l'Adéma était sitôt proclamée que la liste indépendante et celle du Parena se réunirent (cette possibilité semblant avoir échappé à tous jusqu'alors) pour faire bloc contre l'Adéma. Ali Dolo fut donc élu maire, à la surprise générale et le monopole de la famille dominante de Sangha sur le village s'en trouva rapidement ébréché, notamment dans le domaine des activités touristiques.

Quelques mois après la constitution de la commune (juin 1999), la mairie mit en place une association des guides touristiques permettant aux jeunes guides de travailler indépendamment du Campement, qui jusqu'alors détenait le « bureau des guides », passage quasi obligatoire pour les visiteurs. Au sein de l'Association naquit rapidement un sentiment d'injustice devant les bénéfices tirés par le Campement des exhibitions de masques, sentiment qui gagna une grande partie des danseurs très vite ralliés aux causes de l'association. Aussi, au mois de décembre, époque où la fréquentation touristique de Sangha est la plus élevée, les jeunes danseurs se mirent soudain en grève et il fallut l'intervention de différentes personnalités dont certaines du ministère du Tourisme et de la Culture pour qu'ils mettent fin à leur mouvement. Un partage plus équitable des bénéfices fut finalement décidé, avec l'appui des élus, entre le Campement, la mairie, les jeunes et enfin les plus anciens, responsables rituels des masques. Même si cette répartition ne fut pas toujours respectée et que de nouvelles modifications de l'organisation des danses ont eu lieu par la suite, on a tout de même assisté, peu de mois après la mise en place de la mairie, à une réappropriation communautaire des manifestations culturelles de Sangha. Les responsables traditionnels des masques, dont certains s'opposèrent longtemps à l'exhibition des objets en dehors d'un contexte rituel, ont regardé favorablement cette ouverture. La mairie s'est par ailleurs engagée à contribuer financièrement à la tenue de cérémonies traditionnelles dans le cas où un village ne pourrait subvenir aux frais qu'elles nécessitent. En outre, le nouveau maire est originaire du village de Bongo, qui a la primauté coutumière sur les autres villages de Sangha, et cette position lignagère a sans doute facilité l'adhésion des anciens à l'exhibition touristique de leurs objets. Les actions de la mairie sur le développement touristique de la commune favorisent ainsi le bon déroulement des pratiques rituelles et de ce lien tissé progressivement entre le conseil communal et les conseils des anciens responsables des traditions, peuvent germer de nouvelles formes de manifestations culturelles.

Attaché la plupart du temps à démêler les interminables litiges fonciers de Sangha avant tout, mais aussi des 46 autres villages de la commune, le maire de Sangha se préoccupe bien entendu du développement du tourisme. Aussi a-t-il rapidement songé à mettre en place un festival de masques à l'instar de la commune de Dourou, concurrente sur le plan touristique. Ce projet, présenté au conseil

communal début 2000, aurait dû aboutir à la tenue d'un festival en fin d'année si l'ambassade des États-Unis n'avait pas retiré ses promesses de financement suite aux événements de septembre. Cette manifestation culturelle avortée présente néanmoins un double intérêt sur le plan du rapport entre traditions et décentralisation. Le maire et quelques-uns de ses conseillers, après avoir discuté de la mise en forme de ce festival, ont sillonné les 56 villages afin de présenter le projet aux différents responsables des sociétés de masques. L'intention initiale était d'organiser le festival à Ogol, non loin de la mairie de Sangha, et d'inviter tour à tour à danser chacun des villages participants, sur le principe des festivals de la commune de Dourou. Des réticences de plusieurs responsables de masques dans la commune se manifestèrent rapidement. La raison évoquée à ces réserves fut que le seul rituel regroupant traditionnellement un nombre aussi important de villages et de danseurs est le *Sigi*, cérémonie itinérante qui a lieu en pays dogon tous les soixante ans. Aussi, certains responsables coutumiers ne donnèrent leur accord qu'après cette décision : le festival se déplacerait de villages en villages selon l'ordre rituel du *Sigi* et les masques seraient dirigés par les vieillards initiés (*Olubaru*). Cette prise en main du festival par les plus anciens responsables des traditions est significative de l'investissement des populations dans les mises en scènes de la tradition proposées par la commune. En même temps, les villageois les plus jeunes impliqués dans la promotion et le développement du tourisme (jeunes lettrés souvent liés à des organismes internationaux) devaient également prendre part à la conception et à l'élaboration de ce festival. Les conditions n'étaient-elles pas réunies pour qu'une forme inédite d'expression culturelle voie le jour ? Dans la commune de Sangha se trouve pourtant un des villages les plus réfractaires à toute exhibition des masques en dehors du rituel. Youga est en effet le lieu dont sont originaires les premiers masques et d'où démarre tous les soixante ans la fameuse cérémonie du *Sigi*. Les responsables de la société des masques se sont toujours violemment opposés à la mercantilisation de leurs objets, même avec la promesse d'une contrepartie (prise en charge des sacrifices réparateurs). L'accord des anciens de Youga semble par conséquent étonnant. Mais il se trouve ainsi justifié : d'une part, ces festivals sont établis pour le bien de la commune et s'en désolidariser reviendrait à nuire au bien de tous ; d'autre part, Youga lui-

même « n'aura pas cinq francs » sur les masques, ce qui efface le caractère profanateur de ces exhibitions. La commune permet alors une déviation face à des normes religieuses longtemps affirmées comme immuables. Mais doit-on la considérer comme un renoncement au caractère rituel des masques ? Les festivals de Dourou ont montré comment des traditions oubliées puis réactivées sous l'effet des manifestations culturelles peuvent faire sens aux yeux de la population locale. Dans le cas du festival de Sangha, de nombreux responsables de sociétés des masques voient la possibilité d'exercer les plus jeunes à la tenue d'une cérémonie qui n'aura lieu qu'en 2027. Cette conception du festival comme préparatif du rituel permet d'en faire une autre lecture et d'envisager les festivals culturels instaurés par les communes comme des manifestations où s'investissent les acteurs locaux, qui engagent ainsi la tradition dans une voie contemporaine sur laquelle de nouvelles identités, à la croisée des différentes visions de la tradition (celles des plus anciens qui la dirigent, celle d'une jeune élite nouvellement impliquée dans sa marche et celle de regards exogènes) viennent s'ancrer. Au pays dogon comme ailleurs, des reformulations d'identités accompagnent les renégociations politiques. La renommée internationale de la société dogon a induit une ethnicité dans laquelle s'investit depuis longtemps l'élite politico-intellectuelle dogon de Bamako (notamment par le biais d'associations de promotion de la culture). Le « retour du pouvoir à la maison » promu par la décentralisation marque aussi celui d'une instrumentalisation politique de la culture *in situ*. L'émergence de manifestations culturelles gérées par les communes constitue l'illustration d'une prise en charge de la tradition par ces nouvelles autorités constituées des conseils communaux et d'une jeune élite locale. La politique s'appuie ainsi sur la culture pour se construire. En même temps, les maîtres de la coutume dont l'autorité locale est certes amenuisée mais loin d'être éteinte, réajustent les normes de la « tradition » tout en se dégageant de toute responsabilité dans ce processus. Y prenant part insidieusement, ils maintiennent leur contrôle sur un patrimoine culturel qui sert aussi d'assise aux nouvelles négociations politiques.

C'est sans doute une des caractéristiques de la tradition que d'être politiquement manipulée de l'intérieur malgré l'affirmation radicale de son immuabilité, comme c'en est une du rituel que d'impulser

des changements socio-politiques par le biais de faits et de gestes revendiqués comme ancestraux. Aussi, les exhibitions communales du masque, objet-symbole de la richesse culturelle, offrent un terrain d'expression à l'identité dogon d'aujourd'hui[2].

La récente évolution des manifestations culturelles dans deux des communes les plus touristiques du pays dogon laisse finalement entrevoir les liens qui peuvent progressivement se tisser entre le processus de décentralisation, au démarrage difficile, et l'évolution contemporaine des traditions. Dans cette région fortement prisée pour ses « coutumes », l'instauration des communes a donné lieu à de nouvelles formes de manifestations qui, destinées avant tout aux regards exogènes, sont en même temps investies par les acteurs locaux. Ces mises en scène de l'identité culturelle traduisent une prise en charge inédite des traditions, mêlant les tenants du pouvoir traditionnel, les nouveaux élus et une élite locale émergente. Tous s'engagent dans une compétition pour s'assurer la mainmise sur la tradition. Les récentes communes s'appuient sur leur patrimoine pour accéder à une position d'interlocuteur privilégié dans des réseaux politiques plus élargis. Les villages entrent dans cette même course, réactivant d'interminables conflits politiques. Les hostilités interclaniques y trouvent aussi un lieu d'expression. Au niveau intergénérationnel enfin, la coutume est disputée par les tenants de l'autorité traditionnelle et une jeune élite en train de se constituer. Dans cette concurrence à différentes échelles, chacun use de la culture comme tremplin pour de nouveaux positionnements économiques et politiques. En même temps, par l'investissement inattendu des populations, les manifestations culturelles illustrent le glissement du rituel traditionnel vers de nouvelles formes de célébrations communautaires qui pourraient constituer le germe d'une identité communale. Aussi, si en pays dogon comme ailleurs les obstacles au processus de décentralisation restent nombreux, les mises en scène contemporaines de l'identité lui donnent néanmoins du sens, par le biais d'un nouvel élan politique du rituel.

[2] Sur les questions de l'identité dogon contemporaine, voir les différents articles parus dans *Ethnologies comparées*, 5, automne 2002 [http ://alor.univ-montp3.fr/cerce/r5/a.d.htm]

Des décentralisations africaines en miroir

« Je n'ai pas besoin de ticket »

Négociation des droits de marché et petite corruption dans les collectivités locales sénégalaises

Giorgio Blundo
Anthropologue

Le projet décentralisateur est profondément inscrit dans l'histoire politique du Sénégal. Même sans remonter à la période des Quatre Communes, dont l'expérience a sans aucun doute marqué la manière de faire la politique locale sur l'ensemble du territoire, on peut considérer que la « politique au village » – nous entendons par là l'émergence et la consolidation d'un espace local de gestion publique (Blundo, 1998 : 21) – fait partie de l'horizon quotidien des Sénégalais depuis au moins trois décennies. Certes, dans ce laps de temps, la nature et les logiques mêmes de la décentralisation se sont transformées. Les raisons qui poussèrent le pouvoir senghorien à créer des collectivités locales dotées d'une relative autonomie administrative et financière en 1972 ne sont pas celles qui encouragèrent Diouf à parachever la réforme en 1996 en instituant la régionalisation, encore moins celles qui nourrissent aujourd'hui la volonté de Wade de promouvoir les communautés rurales (projet qui remonte au « socialisme ruraliste » de Mamadou Dia) au rang de communes rurales. Au fil du temps, la décentralisation a été un moyen de favoriser la pénétration des institutions étatiques en milieu rural, l'instrument d'application d'une réforme foncière, une réponse à des crises politiques et sociales ; elle a aussi permis de décongestionner les luttes politiques intestines au sein de l'État central, s'est voulue une réponse au problème du séparatisme casamançais, ou encore a été une mesure d'accompagnement des politiques de désengagement de

l'État. Il n'en reste pas moins que les institutions nées de ce long processus se sont progressivement enracinées dans l'imaginaire et dans le vécu politique des populations, et l'on peut apprécier un phénomène de progressive autonomisation des arènes politiques locales issues de la décentralisation. Mais ce processus ne s'est pas accompagné, *de facto*, d'une plus grande autonomie des collectivités locales sur le plan financier, et ce malgré les réformes qui ont intéressé la fiscalité locale depuis l'indépendance.

Pourtant, en tant que manifestation des pouvoirs d'extraction et de redistribution de la puissance publique, la fiscalité est « au cœur de la légitimité et de la crédibilité publiques » (Sindzingre, 2001 : 69). Si l'État – par le biais ou non de ses démembrements – prélève une partie des ressources et des richesses produites localement, l'on attend de lui une capacité à redistribuer ces ressources et ces richesses sous la forme de services publics. Transposée au niveau des collectivités locales, cette logique voudrait qu'elles utilisent les recettes fiscales pour entretenir leur masse salariale, pour nettoyer les rues et les marchés, pour formuler et mettre en œuvre des politiques d'investissement dans le social et l'économique, etc.

La fiscalité locale apparaît donc comme un élément central de tout dispositif de décentralisation. D'une part, elle fournit des ressources financières aux collectivités locales, et représente donc un gage de viabilité et d'autonomie de ces dernières vis-à-vis du pouvoir central. D'autre part, elle est censée créer et réaffirmer les liens entre citoyens et autorités publiques : on peut supposer que le paiement des taxes et des impôts traduit l'adhésion et la confiance des citoyens à l'égard des élus locaux, mais en même temps il impose à ces derniers un devoir de responsabilité, en octroyant un droit de contrôle et de sanction – par la voie des urnes – aux contribuables. C'est tout au moins le postulat des politiques actuelles d'appui aux processus de décentralisation : la proximité accrue entre représentants politiques et citoyens serait le gage d'une meilleure mobilisation des ressources locales. Du reste, dans les discours des décideurs sénégalais, le paiement des impôts a toujours été considéré comme le « véritable baromètre de l'adhésion des populations à la réforme » (République du Sénégal 1993 : 23).

Encore faudrait-il que le lien entre taxation et représentation des intérêts des citoyens soit clairement perçu, aussi bien par les contri-

buables que par les élus locaux et les différents agents chargés de la collecte de taxes et impôts. En Afrique, on a souvent assisté à des formes de représentation politique déconnectées de la mise en place d'un système de prélèvement fiscal, comme l'a montré Guyer dans une étude sur le Nigeria (Guyer, 1992). À la fiscalité coloniale[1], manifestation des pouvoirs d'extraction de la métropole visant essentiellement à susciter l'allégeance des sujets et à accélérer le processus de monétarisation de l'économie locale, succèdent, au moment de l'indépendance, des régimes qui alternent une faible pression fiscale (lorsqu'ils peuvent bénéficier de rentes constituées sur l'exportation de matières premières) et de timides tentatives de renforcer les prélèvements fiscaux, rendues aussitôt vaines par l'exigence contradictoire de satisfaire de vastes clientèles politiques.

J'aborderai ici un point précis des processus de décentralisation fiscale, celui concernant les « taxes pour services rendus », en particulier les droits de marché et de stationnement[2], à partir d'enquêtes menées dans la ville de Kaolack en 2000 et 2001[3]. L'entrée par les équipements marchands des collectivités locales m'est apparue féconde à plusieurs titres : en premier lieu, il s'agit d'infrastructures domaniales génératrices de revenus pour les municipalités et les communautés rurales sénégalaises et qui sont

---

[1]Au Sénégal, l'impôt *per capita* est appliqué aux indigènes depuis 1891. Le quart des recettes générées retournait à Saint-Louis, pour financer des projets concernant l'ensemble des protectorats. Le reste était utilisé dans les différents cercles, pour financer salaires, écoles et travaux publics (Klein, 1968 : 160-161).

[2]Dans cette catégorie figurent aussi la taxe d'assainissement, les timbres municipaux et la taxe d'abattage, qui ne seront pas étudiés ici.

[3]Ce terrain se situe dans le prolongement idéal de mes travaux précédents sur la décentralisation en milieu rural. Axé sur l'étude des formes de corruption dans les interactions entre les administrations d'interface et leurs usagers, ce nouveau chantier considérait l'entrée par les pratiques politico-administratives illicites comme une manière pour observer le fonctionnement quotiden de l'État local : les cultures bureaucratiques locales et leurs normes pratiques, les itinéraires bureaucratiques par lequels les citoyens accèdent aux services administratifs, les registres discursifs par lesquels les acteurs stigmatisent ou justifient les distorsions par rapport aux normes officielles de probité publique. Cf. Blundo et Olivier de Sardan, 2001 pour les premiers résultats de la recherche sur la corruption en Afrique de l'Ouest.

fortement prisées par la population[4] ; en outre, ils représentent un lieu d'observation idéal de la rencontre quotidienne entre les agents des collectivités locales et les administrés ; enfin, l'organisation particulière de la collecte des taxes dans ce domaine représente un cas particulièrement éclairant des formes de privatisation informelle de certains secteurs de l'administration locale.

Une précision méthodologique s'impose ici : travaillant sur la dimension cachée des négociations entre usagers et collecteurs des taxes, il m'a été pratiquement impossible d'observer directement des transactions illicites, car elles étaient, il va de soi, dissimulées aux yeux des observateurs extérieurs à l'échange. Les données ici présentées proviennent essentiellement d'entretiens – informels ou semi-directifs – avec plusieurs catégories d'acteurs : des marchands (ambulants, détenteurs d'une boutique, tabliers, vendeurs à l'étalage) et des transporteurs, des collecteurs officiels ou informels, des employés dans les services des recettes et perceptions municipales, des fonctionnaires des collectivités locales, des agents de police municipale, des inspecteurs du ministère des Finances et des agents du Trésor public.

En m'intéressant au processus de collecte des droits de marché en milieu urbain, fait de négociations et arrangements divers entre contribuables, élus locaux, policiers municipaux et agents de perception, je rendrai compte, d'un côté, du fonctionnement réel des collectivités locales et des facteurs contradictoires qui leur imposent de lâcher du lest dans la recherche de ressources fiscales pourtant indispensables à leur viabilité économique. D'un autre côté, il s'agira d'élucider les représentations de la chose publique qu'ont les différents acteurs impliqués. En mettant en lumière les normes pratiques qui sous-tendent le système fiscal local, je montrerai que les difficultés réelles de mobilisation des ressources rencontrées par les municipalités sénégalaises[5] ne sont pas seulement imputables à une

---

[4]Une vaste enquête sur la fiscalité locale, promue par le ministère de l'Économie, des Finances et du Plan en 1998, montre que dans la liste des services municipaux considérés comme prioritaires par les contribuables, la réalisation et l'entretien des marchés viennent avant même la construction de postes de santé (Cabinet Ingesahel, 1998 : 72).

[5]Les mêmes problèmes se posent, sans doute de façon encore plus aiguë, pour le recouvrement de l'impôt *per capita* en milieu rural (Blundo, 1997 et 2001 b).

faible légitimité des gouvernements locaux, mais sont à attribuer à une gouvernance dans laquelle s'entremêlent clientélisme politique, privatisation informelle des pouvoirs d'extraction fiscale et des pratiques diffuses de petite corruption banalisée.

Des ressources fiscales modestes et mal maîtrisées

Force est de constater que comparées au budget de l'État sénégalais (équivalent en 1996 à 394 milliards et 300 millions de F CFA), les sommes maniées par l'ensemble de ses 378 collectivités locales[6] (10 régions, 48 communes et 320 communautés rurales) représentent peu de chose (à peine 6,5 %). En outre, la ville de Dakar et ses différentes communes raflent à elles seules 82 % des budgets communaux du pays. Les communautés rurales, quant à elles, vivotent avec des budgets équivalant à 0,41 % du budget étatique. Au vu des faibles montants en jeu (4 milliards et 698 millions pour les communes de l'intérieur et 1 milliard et 623 millions F CFA pour les communautés rurales en 1996)[7], la généralisation et la banalisation de la « petite corruption » fiscale méritent une attention particulière : quand les détournements et l'évasion fiscale portent sur des budgets déjà structurellement pauvres, toute politique d'investissement, si modeste soit elle, risque alors d'être définitivement compromise.

Sur le terrain, on peut repérer deux groupes d'acteurs aux intérêts relativement divergents. D'une part, *les contribuables*, dont la capacité contributive est en général très faible. Leur rapport à la taxation et à l'imposition est conflictuel : les recettes fiscales rentrent avec difficulté, et donnent lieu parfois à des taux de recouvrement dérisoires. Parmi les causes principales de ce phénomène, outre la

[6] Cf. le Code des Collectivités locales (loi n° 96-06 du 22 mars 1996).

[7] L'ensemble de ces données est fourni par l'étude du Cabinet Cabex (1998 : 10-11).

paupérisation croissante de larges couches sociales, on peut citer l'insatisfaction des usagers par rapport aux services rendus par les collectivités locales, une méfiance diffuse quant à la gestion des recettes publiques, mais également la lutte locale entre factions politiques et l'existence de régimes de privilège, qui incitent le petit contribuable à suivre l'exemple des citoyens mieux nantis.

D'autre part, des *services fiscaux* en proie à de nombreuses difficultés, d'abord en termes d'évaluation correcte de l'assiette fiscale, ensuite en termes de recouvrement. Pour mieux maîtriser leurs recettes, les grandes communes se sont dotées, après la réforme de 1996 leur transférant de nombreuses compétences de l'État, d'un bureau des recettes et des affaires domaniales, logé au niveau du service financier et comptable. Ce service détermine l'assiette des taxes municipales qu'il soumet au conseil municipal, en proposant la révision des taxes existantes ou la création de nouvelles. Il suit et contrôle aussi l'état des recouvrements, à travers l'examen des situations financières communiquées mensuellement par le receveur municipal. Il identifie les postes de recettes qui sont déficitaires et propose des solutions pour améliorer leur rentrée. Enfin, il assure la liaison entre la perception municipale et la mairie.

La mise en place de ce service à Kaolack en 1999 a dévoilé des inexactitudes dans le recensement des occupations du domaine public, des locations des places et des cantines aux marchés, ou des redevances mensuelles des taxis urbains. Des difficultés de prévision ont été relevées également par rapport aux différents impôts directs locaux (contribution foncière des propriétés bâties et non bâties, minimum fiscal, patentes, licences, taxes sur les véhicules, taxes sur la plus-value immobilière, taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères). Ce sont les services de l'État, en occurrence le cadastre, le domaine et la division régionale des impôts au niveau de Kaolack, qui évaluent ces impôts et qui procèdent à l'enrôlement. L'évaluation se fait sur la base des recouvrements des trois dernières années et à partir des conseils de l'inspecteur régional des impôts. Toutefois, si nous prenons le seul exemple de la taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères à Kaolack, la prévision budgétaire pour l'année 2000 était de presque 105 millions de F CFA, mais la réalisation a atteint à peine 12 millions. À ces problèmes font écho des effectifs insuffisants pour assurer la perception, ce qui encourage le développement de collecteurs « bénévoles ».

Un tel contexte est propice à la recherche d’arrangements mutuels entre personnel percepteur et contribuables, dont nous présenterons les principaux mécanismes à l’œuvre à travers le cas du recouvrement des droits de marchés et de stationnement.

La négociation des droits de marché et de stationnement

L’organisation du recouvrement : titulaires et « bénévoles »

Au niveau des municipalités sénégalaises, la collecte des taxes journalières de marché et des droits de stationnement des camions et des véhicules de transport en commun est assurée par des collecteurs, agents municipaux sous le contrôle du surveillant des halles et marchés, logé au service des recettes et perceptions municipales. Chaque collecteur se voit attribuer un secteur fiscal particulier (marché ou secteur de marché, barrage à l’entrée de la ville, gare routière, etc.), sur la base d’un système qui prévoit une rotation trimestrielle des zones d’intervention. D’une part, cette rotation sert, selon les responsables, à éviter que des relations durables se tissent entre les commerçants et les collecteurs.

> En effet, d’après un commerçant d’oignons au marché Zinc de Kaolack, « on se connaît avec les collecteurs. Parfois, quand il y a des difficultés, ils nous aident. Mais récemment ils ont changé toute l’équipe qui était là, parce qu’on avait déjà familiarisé (…). Cette équipe maintenant n’est pas aussi compréhensive que ceux qui étaient là avant. »

D’autre part, tous les secteurs ne sont pas équivalents en termes de rentabilité : collecter les taxes au sein d’un marché important permet de gagner des primes substantielles, et, nous le verrons, de retirer aussi des dessous-de-table conséquents. La circulation périodique des collecteurs entre les différents secteurs fiscaux assure de ce fait

à chaque agent un accès équitable aux ressources existantes – licites et illicites –, tout en évitant les motifs de conflit.

Chaque collecteur titulaire (appelé localement *juuti*, une déformation wolof du terme anglais *duty*) s'entoure de deux ou trois aides, qui à leur tour peuvent embaucher des sous-aides. Ces agents supplétifs sont recrutés ponctuellement, lorsque le secteur à imposer est particulièrement grand et nécessite un appoint en personnel. Cette pyramide de délégations, pour le cas de la commune de Kaolack, fait grimper l'effectif des *juuti* de 18 (embauchés régulièrement) à environ une centaine. Ce phénomène est généralisable à l'ensemble des communes sénégalaises : dans la ville de Pikine, un audit commandité par l'Agence de développement municipal (ADM) a constaté que le recouvrement des droits de marchés était assuré par 95 collecteurs bénévoles et 31 collecteurs officiels, ces derniers se limitant à recueillir les montants recouvrés quotidiennement par leurs aides (ADM, 2000 : 21. La prolifération des « *juuti kuy amul décision* » (« collecteur qui n'a pas de décision administrative »), connue depuis longtemps par les autorités et acceptée par les fonctionnaires du Trésor et par les policiers municipaux comme un « mal nécessaire », représente d'une part un exemple éclairant d'un phénomène récurrent dans l'administration locale sénégalaise : le recours à des agents supplétifs informels, « bénévoles » ou contractuels, qui épaulent mais le plus souvent remplacent les agents publics titulaires dans leurs tâches administratives quotidiennes (Blundo, 2001 a). Leur légitimation passe par une délégation de pouvoirs (qui ne repose évidemment sur aucun texte réglementaire) dont le résultat est un glissement des hiérarchies vers le haut et la survalorisation des rôles subalternes[8]. D'autre part, ce phénomène pose des questions quant aux moyens de rétribution de cette cohorte de « fonctionnaires aux pieds nus ».

L'emploi d'aides – généralement recrutés dans l'entourage du collecteur, et qui à une certaine époque se passaient le travail de père en fils –, est présenté par les collecteurs titularisés comme un soutien indispensable, motivé par l'importance des activités commerciales dans une ville comme Kaolack.

---

[8] Y. Jaffré (1999) a mis en lumière des tendances semblables dans l'organisation des structures de santé publique au Mali.

> « On ne pouvait pas ne pas avoir des aides. Par exemple, si on est au Pont Noirot, bon, là vous travaillez 24 heures sur 24, c'est-à-dire monter à 9 heures et descendre à 9 heures du matin le lendemain. Donc vous êtes obligés d'avoir des aides. Ah tu sais, et puis, au Pont Noirot vers les coups de 5 heures, 4 heures du matin, 6 heures, 7 heures, les véhicules viennent comme ça à gogo. Oui, il y a les voitures qui viennent, les charrettes, etc. Donc vous êtes obligé d'avoir des aides, sinon les voitures ou les charrettes vont passer comme ça sans payer. Quand on est seul, on ne peut pas les faire arrêter. Vous êtes là-dedans, vous donnez les tickets, vous voulez encaisser, les voitures passent. Alors si vous avez maintenant des aides, ils vont s'occuper soit celui-là les charrettes, soit celui-là les voitures, et le titulaire donne les tickets et encaisse là-dedans. » (A.D., ex-collecteur de la mairie de Kaolack, 2/10/2000).

Le recours aux bénévoles, dont les noms ne sont pas, tout au moins officiellement, connus par le receveur ou par la police municipale, dispense le *juuti* titulaire de descendre quotidiennement sur le terrain. Généralement, le collecteur reçoit tôt le matin les carnets de tickets du surveillant des halles et marchés, qui enregistre le numéro de série de départ de chaque carnet. Il le remet ensuite à ses aides, qui se répartissent les différents secteurs de collecte. Les aides distribuent immédiatement les tickets aux commerçants et aux tabliers, pour revenir encaisser les redevances fiscales vers la fin de la matinée.

Ce qui apparaît à première vue comme un détail – l'acquittement de la redevance fiscale différé de quelques heures – cache des raisons complexes et mettant en jeu des rationalités différentes. Le double passage du collecteur informel chez le commerçant est au premier abord dicté par des raisons économiques : pour les collecteurs, il s'agit d'attendre que les petits commerçants soient solvables, ce qui risque de ne pas être le cas en tout début de matinée, quand la vente ne bat pas encore son plein. La deuxième raison concerne plutôt les représentations populaires à l'égard du collecteur, personnage maudit : pour les vendeurs, le fait de toucher le ticket d'un *juuti* et de sortir de l'argent de bon matin, avant de commencer à vendre, compromet définitivement les affaires de la journée.

> « Ils disent : moi je ne touche pas le ticket, matinalement je ne touche pas ça. (…) Matinalement ils ne veulent pas toucher le ticket, ils disent que ce n'est pas bon. (…) C'est le pays sénégalais, alors ils disent que “*su ma ko laale baaxul dal, jiguma suba tel bi*” (si je le touche de bon matin, ce n'est pas de bon augure) » (A.D., ex-collecteur de la mairie de Kaolack, 2/10/2000).

Juuti defay ùmmate, le *duty* porte malheur. Il faut donc éviter à tout prix de rentrer en contact avec lui. Cette pratique n'est pas sans engendrer des problèmes : parfois, lorsque le collecteur retourne pour encaisser, des commerçants disent avoir déjà payé ou ne pas avoir reçu de ticket. Des interventions de la police municipale sont alors requises pour obliger le récalcitrant à s'acquitter des taxes journalières.

Enfin, cette pratique répond à des exigences de maximisation du travail du collecteur informel : en effet, chaque secteur du marché est testé périodiquement par les services municipaux afin d'évaluer sa rentabilité. Des descentes des collecteurs accompagnés du surveillant des halles et marchés et d'un agent de police municipal permettent de connaître la « valeur » du secteur dans des conditions normales, c'est-à-dire lorsque tout le monde s'acquitte de ses taxes journalières. Dans ces conditions, le collecteur qui apporterait à la perception des sommes manifestement inférieures au barème fixé pourrait être sanctionné. La distribution préalable des tickets permet donc à l'aide du *juuti* de se faire une idée des recettes fiscales réelles de la journée, et d'organiser ensuite sa stratégie de détournement d'une partie de ces recettes.

Le « salaire » du personnel supplétif

En effet, l'aide-collecteur ne reçoit aucune rétribution officielle, à part sans doute des aides ponctuelles de la part du titulaire (« j'ai toujours aidé mes aides à baptiser leurs enfants », nous disait un des collecteurs en poste à Kaolack) ou quelques ristournes sur les primes de rendement attribuées trimestriellement à son patron, équivalentes à 2,5 % des recettes réalisées. Ces dernières peuvent être substantielles : à titre d'exemple, la collecte au niveau du Pont Noirot de

Kaolack avait généré, en 1995, 33 333 807 F CFA, ce qui représente une prime annuelle de 833 345 F CFA, laquelle, distribuée sur l'année, peut doubler le salaire moyen d'un collecteur titulaire (entre 65 000 et 75 000 F CFA). Mais les besoins financiers du collecteur bénévole sont quotidiens, et « personne ne travaille gratuitement », nous dit un policier. Il doit donc procéder à des « arrangements » avec les commerçants. Certains paieront le taux officiel, et recevront un ticket, d'autres en revanche glisseront la moitié des taxes dues dans la poche du *juuti*, en lui disant : « je n'ai pas besoin de ticket » (*soxlauma tike*)[9].

Une panoplie de stratégies est alors possible pour contourner les – rares – contrôles. Les tickets sont rachetés à l'usager pour être à nouveau placés dans la journée auprès de plusieurs commerçants. Ceci est possible en jouant sur la durée différentielle d'occupation des lieux par les vendeurs : les vendeurs à l'étalage quittent assez tôt le marché, vers 11 heures, et il est facile de trouver avec eux un accord. Le ticket leur est racheté par les collecteurs à 50 F CFA. En revanche, le ticket de droit de stationnement d'un camion, équivalent à 1 200 F CFA, est repris au chauffeur pour la somme de 500 F CFA.

On peut également modifier au stylo la date des tickets pour les utiliser le lendemain, tout comme des tickets déjà placés dans un marché peuvent être récupérés par les aides-collecteurs et placés à nouveau auprès d'autres usagers dans une zone différente de la ville : à Kaolack, des tickets provenant de souches destinées au Pont Noirot ont été retrouvés par la police municipale au marché Zinc. On nous a enfin parlé de cas d'utilisation des souches en lieu et place des tickets – profitant de l'illettrisme des commerçants –,

---

[9] Les mêmes pratiques ont été constatées par l'ADM dans d'autres villes du Sénégal, comme à Tambacounda : « (…) les contrôles au niveau du marché central et du marché du Plateau nous ont permis de constater la non-taxation "officielle" d'une bonne partie des occupants (vendeurs flottants ou propriétaires de cantines et d'étalages) : la technique de fraude consistant à obtenir de l'occupant la moitié du tarif officiel sans remise d'un ticket (la présence d'un collecteur bénévole non connu des services du Receveur atteste de la réalité de cette fraude). Enfin, cette fraude sur les recettes est confirmée par la faiblesse du montant de certains reversements (certains ne s'élèvent qu'à un montant de 8 000 F CFA pour deux jours de collecte sur un marché particulièrement fréquenté) » (ADM, s.d. : 34).

ainsi que de la falsification des carnets et de la tenue d'une double comptabilité.

Ces pratiques expliquent, du reste, pourquoi les commerçants qui occupent des cantines et des « souks » refusent de payer un abonnement mensuel, selon la règle, lui préférant le paiement journalier des taxes de marchés. Ils évitent ainsi de payer la totalité de la somme due, vu qu'ils peuvent s'adonner à des négociations avec les aides-collecteurs. Ces derniers, d'ailleurs, appliquent une logique de rotation : le commerçant qui s'est acquitté régulièrement de la taxe le lundi, donnera la moitié (sans recevoir de ticket) le mardi, et ainsi de suite. Si la négociation avec les commerçants titulaires d'une place au marché est donc courante, elle est moins fréquente lorsque les collecteurs ont affaire aux commerçants ambulants. Circulant dans la ville et faisant plusieurs marchés pendant la journée, ces derniers risquent de rencontrer plusieurs collecteurs dans leurs périples quotidiens, et doivent de ce fait pouvoir exhiber un ticket valable, sous peine de rendre infructueuse leur précédente transaction informelle.

Concernant les droits de stationnement, on pratique régulièrement la minoration des quantités de marchandise déclarée, ce qui est à l'origine de pertes économiques très importantes pour la municipalité. C'est une filière bien organisée : le chauffeur qui a fait une fausse déclaration au barrage routier sera accueilli par un complice du collecteur lorsqu'il arrivera sur le lieu du déchargement. L'on pourra ainsi déjouer les contrôles.

Des fraudes existent aussi au niveau de la perception des taxes publicitaires. Cette fois-ci, les acteurs se déplacent à la Recette et Perception municipale. Les publicités en lieu de vente (PLV), c'est-à-dire les affiches sur papier ou les prospectus publicitaires, occasionnent une taxe de 500 F CFA par unité. Mais l'agent de la perception est prêt à minorer le nombre d'affiches présentées. L'astuce est d'autant plus difficilement décelable que les taxes sur les PLV ne sont pas prises en compte dans le budget prévisionnel de la mairie, qui concerne principalement les taxes sur les enseignes. Ainsi, on peut faire payer à la société une taxe de publicité radio (1 500 F CFA par jour) à la place des taxes sur les prospectus. En échange, l'agent municipal se voit gratifié par l'offre de cadeaux et de gadgets publicitaires.

La filière de redistribution des gains illicites

Le détournement des recettes fiscales municipales repose sur un système de complicités à forte connotation redistributive. Contraints à la fraude pour survivre, les aides-collecteurs, les seuls à être sur le terrain[10], doivent rétrocéder une partie de leur « rétribution » quotidienne à leurs supérieurs, sous peine de perdre leur fragile position rentière.

> « Le collecteur ne versera jamais entièrement ce qu'il a collecté. Il sortira quelque chose pour ses aides et quelque chose pour sa poche. » (Agent du bureau des recettes, Kaolack)

Il a été possible d'estimer que la recette illicite quotidienne de l'aide-collecteur se situe dans une fourchette qui va de 1 500 à 2 500 F CFA. Selon les policiers municipaux, les collecteurs titulaires attendent de leurs aides une somme d'au moins 5 000 F CFA par jour, qui s'ajoute au salaire et aux primes qu'ils reçoivent. Une partie des « excédents », c'est-à-dire des montants supérieurs au nombre de tickets remis aux usagers, est directement empochée par les aides, et le restant est remis au collecteur. Ce dernier a le choix entre garder ces montants à son tour, ou les verser dans une « caisse noire », pour combler d'éventuels futurs « trous » dans la collecte au moment du « recollement »[11] avec le surveillant des halles et marchés[12].

Car le surveillant des halles et marchés attend aussi « sa part ». Bien qu'il ait droit à une prime trimestrielle, fixée forfaitairement à 19 500 F CFA, il estime que les collecteurs peuvent gagner des primes bien plus importantes. La tentation est alors forte d'utiliser ses prérogatives en matière de décision pour en retirer des bénéfices

---

[10]C'est d'ailleurs l'argument invoqué par les collecteurs titulaires pour nier leur responsabilité dans les pertes de recettes fiscales : « nous ne pouvons pas les contrôler, quand ils circulent en ville pour taxer les ambulants ou lorsqu'ils contrôlent les sorties de la ville pendant la nuit ».

[11]Par recollement, on entend la comparaison entre les montants versés par le collecteur à la perception des impôts domaniaux et la valeur des tickets distribués.

[12]Selon B. W., agent de police municipale, 6 octobre 2000, Kaolack.

sur le plan financier. En effet, rappelons que c'est lui qui détermine la répartition des collecteurs dans les différents marchés, gares routières et sorties de la ville. Certains endroits sont plus « juteux » que d'autres : à Kaolack, les sites les plus convoités sont le poste de contrôle du Pont Noirot, sur la route vers la Gambie, la gare routière sur la route de Dakar, le marché Zinc et le marché de Médina. Il faut donc entretenir de bonnes relations avec le surveillant, lui payer ses « frais d'essence » ou « de la cigarette ». En cas contraire, il pourrait tarder à placer le collecteur qui « n'est pas reconnaissant » dans un lieu à forte fréquentation, ou il pourrait lui créer des problèmes en refusant de percevoir l'argent directement des aides-collecteurs, faisant mine de ne pas les connaître.

Une mission de la Banque mondiale à Kaolack en 1988-1989 avait estimé que l'utilisation de collecteurs bénévoles causait une perte fiscale annuelle de 30 millions. D'après le commissaire de la police municipale de Kaolack, les pertes fiscales quotidiennes sur les seuls droits de marchés et de stationnement s'élèveraient en moyenne à 400 000 F CFA.

Entre des contrôles inefficaces et une impunité généralisée

Jusqu'à la moitié des années 1990, le travail des collecteurs était supervisé sur le terrain par un contrôleur, logé à la perception municipale de Kaolack. Mais ce poste n'a plus été repourvu et la tâche de surveillant des halles et marchés se limite de nos jours essentiellement à la distribution des carnets de tickets aux collecteurs. La police municipale – corps créé en 1993 et constitué en grande partie par les éléments radiés de la police à l'occasion des grèves que cette dernière avait organisées en 1987 – a été investie, entre autres, de la police des marchés et de l'appui aux municipalités dans le recouvrement difficile des recettes fiscales :

> « Les collecteurs à une certaine période, avant l'avènement de la police municipale, ils étaient les pachas de la ville parce que le contrôle, il n'y avait pratiquement pas de contrôle, les gens faisaient ce qu'ils voulaient (…) C'étaient les mieux lotis » (B. W., policier municipal, Kaolack).

Toutefois, les rares opérations « coup de poing » organisées par la police municipale (durant lesquelles elle inspecte non seulement les marchés, mais aussi les taxes sur les taxis, les vélos-taxis, les restaurants, les kiosques et toutes les installations sur la voie publique), ne sont pas très efficaces. En effet, la police ne peut plus déterminer, à l'occasion des contrôles, si les tickets exhibés par les commerçants correspondent bien au secteur pour lequel ils avaient été destinés, ou s'il s'agit de tickets « recyclés », puisque la vérification des numéros de série des souches, essentielle pour déceler des irrégularités, est redevenue l'affaire de la perception municipale, suite à des plaintes répétées des collecteurs qui ont accusé les policiers de vouloir se substituer à eux dans le travail de perception des taxes de marché :

> « On n'avait plus de contrôles parce qu'il y a eu un problème avec l'ancien receveur (…). Vous savez, l'ancien receveur, d'ailleurs, lui il est en tôle, et on avait des problèmes liés à ça. Parce que moi quand j'assiste, il faut que je sache où je vais, moi je ne peux pas contrôler sans savoir les tickets de départ. Si je vais au marché, je ne peux pas, il faut que tu saches le numéro de série. Si on vous dit que vous n'avez plus droit aux numéros de série, je dis que je ne contrôle plus parce que je ne sais pas par où commencer (…). Ils ne voulaient plus nous montrer ça parce qu'on avait les gens… En fait, tu sais, on a commencé à couper les vivres. Ils n'étaient pas contents, ils sont allés voir le receveur, ils lui ont dit que maintenant on ne peut plus vivre, on a commencé à nous couper, la police municipale nous fait ceci… On a fait bloquer les sanctions. » (M. D., policier municipal, Kaolack, 3/10/2000).

La police a aussi cherché à réprimer les fraudes des *juuti* en dissuadant les commerçants de rechercher les arrangements, par l'application d'amendes équivalentes à cinq fois le prix du ticket non payé. En dehors de l'impopularité de cette démarche qui a tourné court, il faut comprendre que la police municipale n'est pas encouragée à faire des contrôles sévères. D'une part, le fait de se fréquenter régulièrement contribue à la création de véritables dyades corruptogènes (Blundo et Olivier de Sardan, 2001) entre policiers et collecteurs de la municipalité :

> « Vous savez aussi, le malheur c'est que, quand vous travaillez avec quelqu'un pendant 6 mois, il y a une affinité. Dès qu'il

> y a une affinité, la pression que vous mettez sur l'individu baisse. À partir de là ils reprennent un peu du poil de la bête », dit un policier municipal à propos de son travail de contrôle des collecteurs municipaux. (B. W., Kaolack)

D'autre part, c'est le receveur qui est seul responsable des agissements de ses collecteurs, et qui doit en informer le maire afin de prendre les mesures nécessaires. Mais « les fois où l'on a surpris quelqu'un en train de prélever de l'argent des commerçants sans délivrer le reçu, le maire a dit de le relaxer » (agent de police municipale, Kaolack).

Considérés par le bureau des recettes et perceptions municipales comme un « mal nécessaire », les collecteurs et leurs aides sont en effet recrutés parmi la clientèle politique du maire, la plupart ayant été responsables des comités du PS ou ayant joué un rôle actif dans ses structures :

> « C'est que tous les collecteurs là, tous ces quittanciers que vous voyez, ces aides-collecteurs, c'est des gens qui sont des militants actifs de l'ancien régime, donc même quand il fallait les sanctionner, la sanction n'était pas tellement ressentie parce que sur le plan politique il faut qu'on essaie de les ménager un peu, parce qu'ils ont du monde derrière eux » (B. W., policier municipal, Kaolack).

Ces postes représentent en effet une récompense pour le militant, car ils occasionnent des formes de corruption rentière ; de plus, les détournements perpétrés permettent des formes de financement occulte de la politique locale. Ainsi, les quatre derniers surveillants des halles et marchés de la commune de Koungheul (dans la région de Kaolack) ont été mis en cause pour des problèmes de gestion ou de détournement. En 1999, le détournement portait sur 2 millions de F CFA qui n'avaient pas été reversés à la perception municipale. On a démis l'agent de ses fonctions, sans pour autant transmettre le dossier aux instances judiciaires. Dans cette ville, même les aides-collecteurs informels étaient nommés par le maire. À Kaolack, le bureau des recettes a découvert en 2000 qu'une partie des abonnements des cantines n'était pas reversée à la perception. Des quittanciers ont été épinglés, mais la seule initiative prise à leur encontre a été de les transférer au service des recettes municipales.

La perception du système de taxation de la part des usagers

Personnage maudit et honni au même titre que le douanier (Olivier de Sardan, 2001), le *juuti* est sans aucun doute perçu négativement par les commerçants : il prend chaque jour la richesse d’autrui (*allalu jambur*) et donne en échange un papier « qui ne sert à rien ». Le fruit du travail du collecteur est donc considéré comme un gain illicite : « *li ñu liggéy riba la* ». C’est d’autant plus illicite, dit-on, qu’il a accepté ce travail sachant à l’avance qu’il ne serait pas rétribué. Pour cette raison, personne ne souhaite que son fils devienne *juuti* ou douanier : ils sont méchants (*ku soxoor lañu*) et, à leur mort, ils iront en enfer (*su ñu dee, ci safara lañuy jëm*). « Le marchand ne peut pas aimer un collecteur », admet un *juuti*.

De plus, les droits de marché sont perçus comme un tribut indu, leur acquittement n’étant pas accompagné par la fourniture de services publics de qualité : « c’est nous qui payons des gardiens pour surveiller notre marchandise, c’est nous qui nettoyons le marché, c’est nous qui achetons les tôles pour abriter nos lieux de vente, et nous n’avons même pas de toilettes », affirment les commerçants. Une étude récente menée au niveau national confirmait du reste que « les équipements marchands sont souvent dans un état de délabrement et de manque d’hygiène nuisible à la santé publique. Pour améliorer leurs recettes, les communes mettent l’accent notamment sur l’augmentation du nombre de points de vente sur les marchés. Toutefois, l’amélioration du fonctionnement du patrimoine existant n’est pas encore au centre des préoccupations. Ce dernier se caractérise par la précarité générale des conditions de vente (boue, insalubrité, insécurité), la qualité moyenne ou médiocre du bâti (kiosques, cantines, tables ou boucheries). » (Cabinet Ingesahel, 1998 : 40). D’autres commerçants remettent tout simplement en question la légitimité des droits de marché : les marchands de légumes, par exemple, déplorent le fait qu’on taxe des produits qui, à leurs yeux, « ne sont rien d’autre que de l’eau », et dont l’écoulement est fort aléatoire.

N'oublions pas, par ailleurs, que le recours à des agents « bénévoles », non inscrits dans les organigrammes municipaux, n'est qu'une variante des diverses formes de privatisation des pouvoirs d'extraction de l'État local, et ce depuis la période coloniale. Les chefs de canton s'appuyaient sur leurs représentants pour récupérer la taxe auprès des chefs de village. Avec l'indépendance, ce sont ces derniers qui sont devenus le relais du sous-préfet d'abord, et des présidents des communautés rurales ensuite. Les élus locaux, en particulier, ont fait du recouvrement des impôts une affaire personnelle : enquêtant dans la zone de Koungheul dans les années 1980-1990, j'ai constaté qu'il n'est pas rare que les conseillers ruraux couvrent avec leurs finances personnelles les « trous » dans la collecte de la taxe rurale. Ces formes modernes d'évergétisme ne sont pas imputables à des élans d'altruisme vis-à-vis de la chose publique, mais représentent des véritables stratégies d'investissement, sur le plan politique et économique. L'enjeu fiscal devient alors, du point de vue des simples citoyens, « l'affaire des élus », un espace opaque dont ils comprennent mal les buts et les modalités de la gestion des finances publiques. Pour un vieux collecteur, certains commerçants ignoraient même, il y a encore une dizaine d'années, que la taxe prélevée était versée dans les caisses de la mairie.

Les marchands ne veulent pas de ticket, ils n'en ont pas besoin, ils ne veulent même pas le toucher. Lorsque l'aide collecteur les approche, ils indiquent d'un geste dédaigneux un bout de la table, et sifflent sans les regarder : « *tegg ko fi* » (pose-le ici). L'image est saisissante. En refusant ce bout de papier considéré comme inutile, en considérant que le contact même avec le représentant (aussi informel soit-il) des capacités extractives de la mairie est source de malheur, les usagers questionnent la légitimité de l'État local à lever l'impôt. Ce même scénario se reproduit en milieu rural, où le recouvrement de la taxe rurale stagne depuis des années.

Les collectivités locales au Sénégal connaissent de sérieux problèmes de mobilisation des ressources fiscales. La nature même du système de recouvrement encourage l'évasion : il s'appuie sur une cohorte de « bénévoles » qui dépendent hiérarchiquement de collecteurs titulaires, nommés par des instances politiques et considérant leur poste comme un lieu d'enrichissement (« la fiscalité locale est à la commune de Kaolack ce que la douane est à l'État », affirme un collecteur), une « mangeoire » (*lekkukay*), tenus eux aussi à

redistribuer une partie des recettes illicites. Les pertes fiscales sont donc structurelles : la négociation avec les usagers, déléguée entièrement aux informels, permet à ces derniers de se procurer quelques ressources, tout en limitant la responsabilité des supérieurs hiérarchiques. Le métier d'aide-collecteur n'étant pas évolutif (rares sont les cas où des « bénévoles » ont été titularisés, et des tentatives de regroupement des presque 100 aides-collecteurs de Kaolack ont été tuées dans l'œuf par les menaces de licenciement de leurs patrons), certains sillonnent les marchés et les sorties de la ville depuis une trentaine d'années, devenant ainsi les dépositaires d'une mémoire administrative locale et formant sur le tas les titulaires absentéistes.

Les instances municipales n'ignorent pas le problème, redevenu d'actualité lors des récents audits de l'Agence de développement municipal (ADM). Depuis que cette institution a imposé aux communes de limiter le poids de leur masse salariale à 40 % du budget global de fonctionnement, il est devenu du reste impossible d'augmenter le nombre de collecteurs officiels. Cette solution risquerait par ailleurs d'engendrer de nouveaux problèmes, puisque le coût des opérations de collecte pourrait se révéler plus élevé que les nouvelles recettes fiscales escomptées.

Il faut rappeler que les élus locaux ne disposent pas des moyens de coercition, symboliques et réels, propres à l'administration territoriale, mais aussi ne peuvent – ou ne veulent – pas les exercer véritablement, prisonniers de la logique du « soutien mercenaire », pour reprendre l'heureuse expression de Fatton (1986). S'ils font appel à la force coercitive incarnée par la police municipale, c'est pour ensuite la désavouer lorsqu'il s'agit de défendre les intérêts de leur clientèle politique. Ainsi, les collectivités locales sont confrontées à une profonde contradiction : en allégeant *de facto* la pression fiscale, ils se privent des moyens pour assurer un minimum de services publics. Les usagers, quant à eux, jugent les élus locaux soit par leur capacité à les protéger des lourdeurs de la fiscalité locale, soit par leur capacité à fournir des services de qualité. Demande de patronage et demande de bonne gestion deviennent donc concurrentielles. Le recours à des sources de financement extérieures (par exemple par le biais de la coopération décentralisée) ne sera-t-il pas une voie d'issue pour maintenir le clientélisme tout en assurant un service public minimal ?

Bibliographie

ADM (Agence de développement municipal), 2000 – *Diagnostic financier de la ville de Pikine*, 56 p.

ADM (Agence de développement municipal), s.d. – *Résumé du diagnostic financier et organisationnel de la ville de Tambacounda*.

BLUNDO G., 1997 – « Sénégal : un exemple d'État décentralisé ». *In* Jacob J.-P., Blundo G. *et al.* : *Socio-anthropologie de la décentralisation en milieu rural africain : bibliographie sélective et commentée*, Genève, IUED (Itinéraires n° 49) : 50-63.

BLUNDO G., 1998 – Logiques de gestion publique dans la décentralisation sénégalaise : participation factionnelle et ubiquité réticulaire. *Bulletin de l'Apad*, 15 : 21-47.

BLUNDO G., 2001 a – Négocier l'État au quotidien : intermédiaires, courtiers et rabatteurs dans les interstices de l'administration sénégalaise. *Autrepart*, 20 : 75-90.

BLUNDO G., 2001 b, – La corruption comme mode de gouvernance locale : trois décennies de décentralisation au Sénégal. *Afrique contemporaine*, 199, 3e trimestre : 106-118.

BLUNDO G., OLIVIER DE SARDAN, J.-P., 2001 – La corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest. *Politique africaine*, 83 : 8-37.

CABINET CABEX, 1998 – *Les finances des collectivités locales. Rapport final du module I*. Dakar, ministère de l'Économie, des Finances et du Plan, république du Sénégal, 131 p., annexes.

CABINET INGESAHEL, 1998 – *Étude sur la fiscalité locale. Le point de vue du contribuable. Rapport final du Module IV*. Dakar, ministère de l'Économie, des Finances et du Plan, république du Sénégal, 73 p.

FATTON R., 1986 – Clientelism and patronage in Senegal. *African Studies Review*, 29 (4) : 61-78.

GUYER J. I., 1992 – Representation without Taxation: An Essay on Democracy in Rural Nigeria, 1952-1990. *African Studies Review*, 35 (1) : 41-79.

JAFFRÉ Y., 1999 – Les services de santé « pour de vrai ». Politiques sanitaires et interactions quotidiennes dans quelques centres de santé (Bamako, Dakar, Niamey). *Bulletin de l'Apad*, 17 : 3-17.

KLEIN M. A., 1968 – *Islam and Imperialism in Senegal. Sine-Saloum, 1847-1914*. Edimburgh, Edimburgh University Press.

OLIVIER DE SARDAN J.-P., 2001 – La sage-femme et le douanier, cultures professionnelles locales et culture bureaucratique privatisée. *Autrepart*, 20 : 61-73.

RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL, 1993 – *Évaluation de la réforme de l'Administration territoriale et locale de 1972 à nos jours*. Ministère chargé de la décentralisation, 83 p.

SINDZINGRE A., 2001 – État et intégration internationale des États d'Afrique subsaharienne : l'exemple de la fiscalité. *Afrique contemporaine*, 199, juillet-septembre : 63-77.

Gérer l'attente : le Bénin rural face à la décentralisation

Pierre-Yves Le Meur
Anthropologue

La décentralisation est à la fois affaire de mobilisation des ressources à des fins collectives ou publiques et de légitimité des institutions politiques devant contrôler le drainage et l'usage de ces ressources. Comme procédure politique et administrative, elle est inscrite dans la constitution béninoise du 11 décembre 1990 (art. 150/153) issue de la transition démocratique pacifique qu'a connue le pays en 1989-1990, après dix-sept années de régime militaro-marxiste. Les États généraux de l'administration territoriale de 1993 ont confirmé cette option, reprise à son compte par le chef de l'État d'alors, Nicéphore Soglo, ce qui a permis d'en préciser des éléments d'organisation et de calendrier (Misat, 1993). La décentralisation et le transfert des compétences devaient se faire de manière graduelle et la commune apparaissait comme l'échelon stratégique du nouveau dispositif (loi n° 97-029, art. 2). En fait, la décentralisation aura beaucoup tardé à se mettre en place. La traduction des options définies par les États généraux de 1993 en textes législatifs a attendu 1999 pour quatre d'entre eux, et le cinquième, portant régime électoral communal et municipal en république du Bénin, n'a finalement été adopté par l'Assemblée nationale qu'après avoir été refusé plusieurs fois par la Cour constitutionnelle. Les deux tours des élections municipales ont eu lieu en décembre 2002 et janvier 2003. Les gouvernements successifs ont manifestement reculé devant la forte teneur politique de la décentralisation et les enjeux qu'elle représente dans les rapports de forces entre partis politiques. Le débat sur la décentralisation a par ailleurs été parasité par les questions du re-découpage des dépar-

tements (passés de 6 à 12 en 1998) et du choix des chefs-lieux des nouveaux départements, enjeu nécessairement important en termes d'allocation de ressources.

L'histoire politique de la décentralisation au Bénin reste largement à faire (Holo, 1986 ; Misat, 1993 ; Bako-Arifari, 1997 a ; Mback, 2002), en particulier concernant les manœuvres et les hésitations politiques dont elle a été émaillée, et aussi quant au point de vue et au rôle des coopérations étrangères (allemande et française) dans le processus[1]. « Vu d'en bas », on peut noter que toutes ces hésitations ont eu des effets délétères sur les instances locales (conseils villageois et communaux, chefs de village et maires) élues en 1991 dans une certaine confusion, mais en principe pour une phase transitoire : elles l'avaient été dans le cadre des dispositions de la loi n° 90-008 du 13/08/1990, portant création, organisation, attributions et fonctionnement des circonscriptions administratives pendant la période de transition, dont Alain Rochegude (2000 : 4) nous rappelle qu'elle a repris dans la pratique l'essentiel des références et des interprétations pratiques de la législation antérieure. Or les conseillers, chefs de village et maires sont restés en poste jusqu'aux élections municipales de décembre 2002, et par conséquent dans une situation ambiguë, légitimes par le caractère démocratique de leur accession à leur position, mais fragilisés par le non-renouvellement de la procédure électorale et les atermoiements de la décentralisation. Cet affaiblissement n'est pas uniquement symbolique, il repose aussi – surtout – sur un budget communal ou villageois inexistant, un pouvoir de sanction plus que limité et une non-rémunération de ces fonctions (sous couvert d'une sorte de fiction du bénévolat ; Bako-Arifari, 1997 b), toutes choses auxquelles la décentralisation, comme forme spécifique de dévolution démocratique de ressources

[1]Rappelons que le Bénin rural n'a pas connu d'expérience formelle de décentralisation durant la colonisation et la chaotique décennie qui a suivi l'indépendance, contrairement aux communes urbaines qui ont connu une courte période d'autonomie politico-administrative entre 1955 et 1962 (Monteiro, 1992 ; Misat, 1993). La réforme territoriale de 1974 crée théoriquement quatre niveaux de décentralisation : province, district, commune, village, mais les deux derniers ne jouissent d'aucune autonomie financière. À l'échelon villageois (dernier niveau de déconcentration du pouvoir d'État) est élu le Conseil révolutionnaire local (CRL) et à sa tête le délégué, à l'échelon communal le Conseil communal révolutionnaire (CCR) avec le maire à sa tête.

et de pouvoirs[2], est supposée remédier. Cela ne va pas de soi au vu des caractéristiques du champ politique local dans les campagnes béninoises : « polycéphalie des instances politiques ; autonomie partielle des arènes locales ; multiplicité des formes de légitimité ; grande flexibilité des arrangements institutionnels ; faible capacité de l'État à imposer des normes ; faibles capacités de régulation des problèmes collectifs par les instances politiques locales ; forte dépendance vis-à-vis de l'extérieur » (Bierschenk et Olivier de Sardan, 1998 : 29).

Les autorités élues et les représentants de l'État (en particulier le sous-préfet) ne sont que des instances parmi d'autres au sein de ce paysage mouvant et l'on observe que tout déficit de légitimité, tout « vide » institutionnel (il s'agit plutôt de flou et d'ambiguïtés, générant des conflits d'interprétation) est mis à profit par des instances potentiellement concurrentes, qu'elles émanent des pouvoirs politiques traditionnels, du champ religieux, du monde associatif (groupements paysans, associations de développement), des ONG ou des projets de développement. Cette logique concurrentielle touche à la fois les mécanismes de drainage et de distribution des ressources locales (terres et migrants) et externes (aide au développement) et la production d'institutions politiques. Elle exerce aussi ses effets sous l'angle politico-identitaire de la construction de la localité et de la communauté[3]. Devant une décentralisation retardée, on assiste dans le même temps à des stratégies plus explicites d'anticipation de sa mise en œuvre, stratégies qui sont autant le fait de projets exogènes que d'instances locales. Il résulte de l'ensemble de ces mécanismes une prolifération institutionnelle, génératrice de conflits de compétence et de légitimité, dont on peut se demander si elle ne contribue pas

[2]Pour une discussion des termes de décentralisation politique et administrative, déconcentration, privatisation et participation, voir Turner et Hulme (1997 : 152-154), Ribot (1999 : 27-28), Ribot (2002 : 3-6).

[3]« Any village community (...) is not a natural grassroot unit. It is a product of several microlevel specifications associated with power gradients within and across small-scale units of society (…) Different patterns of political devolution produce different cultural logics of locality » (Sivaramakrishnan, 2000 : 448) ; voir aussi Appadurai (1995).

à affaiblir la future décentralisation au lieu de la préparer, comme le prétendent les instances qui en sont à l'origine[4].

La gestion de l'attente de la décentralisation du point de vue des instances locales (au sens de localisées), telle est la perspective adoptée ici. Elle nous permettra d'aborder en creux, au travers de réponses implicites et d'anticipations explicites, les questions que posent la décentralisation, à savoir celles liées de la mobilisation des ressources (fiscalité, contributions, rentes et prélèvements divers) et de leur usage à des fins collectives, de la représentation politique, de la citoyenneté et de la présence relative de l'État[5].

Production et mobilisation des ressources : migration, commerce, agriculture

L'étude de ces processus se base sur un travail de terrain dans une localité du centre du Bénin (Gbanlin, sous-préfecture, à présent commune de Ouessè, département des Collines), village polylignager mahi situé sur l'une des dernières frontières agraires et politiques du pays[6]. Les mouvements successifs de colonisation en

[4]Je remercie Cyriaque Adjinacou pour avoir attiré mon attention sur cette hypothèse.

[5]Voir Guyer (1992), Roitman (1998), Olivier de Sardan (1999), Berry (2001), Lund (2001) pour des discussions analogues dans des contextes contrastés.

[6]J'ai réalisé un premier séjour de recherche en 1995 dans le cadre du programme sur les pouvoirs au village, après l'enquête collective (1993) et le premier travail de terrain de Cyriaque Adjinacou (Geram-Conseils/PGTRN) (Le Meur et Adjinacou, 1997, 1998). J'ai effectué un nouveau terrain en août-septembre 2002 (en partie avec Honorat Edja, Lares/université de Parakou) dans le cadre du programme Inco Claims (Changes in land access, institutions and markets in West Africa) financé par l'Union européenne. La recherche empirique se poursuivra en 2003-2004 et les résultats présentés ici doivent donc être considérés comme provisoires.

provenance de zones surpeuplées et aux terres appauvries (les collines de l'Atacora au nord-ouest du Bénin, le plateau Adja au sud-ouest et de la région d'Abomey au centre-sud) y ont profondément transformé le paysage agraire et politico-foncier au cours des quarante dernières années et plus encore dans la dernière décennie. L'histoire de la mobilité est cependant plus ancienne dans la région. Elle remonte tout d'abord à l'entre-deux-guerres lorsque des hommes, jeunes le plus souvent, partaient en migration sous la direction d'un chef d'équipe au Togo (région d'Atakpamé), au Ghana (les *accramen*) puis plus tard en Côte d'Ivoire, très souvent pour y travailler comme maçons puis dans le petit commerce (Adassan, 1977 ; Zanou, 1986 ; Igué, 1990 ; Le Meur et Adjinacou, 1998). Ce mouvement, combinant la fuite face à la capitation et au travail forcé (jusqu'en 1946) et des objectifs d'enrichissement et d'autonomie individuelle (dot), a constitué l'un des ressorts des trajectoires d'accumulation dans les années 1950-1960 à Gbanlin (et dans de nombreuses localités du Bénin central)[7]. Plus en amont dans le passé, le centre du Bénin a constitué depuis le XVII[e] siècle une zone refuge entre les États razzieurs d'esclaves du Dahomey au sud, d'Oyo à l'est et, au nord, les chefferies wasangari du Borgou précolonial. L'ethnogenèse des Mahi, groupe auquel appartiennent les fondateurs de la plupart des localités situées entre Ouessè et la rive gauche de l'Ouémé, résulte de cette histoire heurtée.

Ces trajectoires complexes de migration sont centrales pour l'économie politique du village qui combine, depuis la période coloniale et de manière extrêmement dynamique, agriculture vivrière (ce n'est pas une zone cotonnière), commerce agricole et transport. Les formes de la mobilisation des ressources à des fins collectives d'investissements publics doivent beaucoup à cette configuration marquée par le poids économique et politique de *big men* aux itinéraires de migration et d'accumulation

[7]Les migrations des années 1970 et du début des années 1980 seront tournées vers le Nigeria (jusqu'aux expulsions massives de 1983). Ce ne seront que rarement des *success stories* et les retours au village seront parfois difficiles, à l'origine de tensions intergénérationnelles, souvent traduites dans le langage du religieux (Le Meur et Adjinacou, 1997 : 37-38).

souvent proches (parfois communs), et autour desquels gravite une clientèle parfois turbulente. Ces ensembles clientélistes-factionnalistes orientent le drainage des ressources, sur un mode que l'on peut qualifier de participation clientéliste, avec une division des tâches entre la participation en capital et en travail. C'est ainsi qu'a pu être financée une série de réalisations (maternité, pompes, école) depuis les années 1980 (Le Meur, 1998 ; Le Meur et Adjinacou, 1997 : 28-31). Cette politique locale du développement ne s'est certainement pas déroulée de manière tranquille et le village est en même temps traversé de nombreux conflits selon une série de lignes de clivage qui ne se superposent que très partiellement : entre *big men* et jeunes déscolarisés (et plus largement entre aînés et cadets), entre groupes religieux (catholiques et *vodun* dans les années 1960-1970, alliés ensuite contre les adeptes de l'église URHC[8], qui eux-mêmes sont à présent divisés entre deux factions rivales), entre autochtones et migrants, entre clans autochtones (concernant la gestion des terres et des migrants), entre chefferie et association de développement sans parler des conflits opposant Gbanlin aux villages voisins et aux communes limitrophes (ici encore liés principalement à la gestion des terres et des migrants). Le village a longtemps fonctionné sur ce mode clientéliste particulier qui a permis de financer des infrastructures grâce en particulier au dynamisme de ses entrepreneurs politico-économiques. Ceux-ci ont su oublier de manière ponctuelle leurs oppositions pour rassembler des contributions décisives (pompe, maternité, école), tout en mobilisant leur clientèle pour une participation en travail ; ce système a fonctionné dans les années 1982-1993 (après une phase de « centralisme patrimonial », 1974-1982, sous le leadership du délégué Adoba ; Le Meur, 1998 : 51), de manière à la fois relativement ouverte (concernant les débats publics, même si les lieux publics ont peu à peu été abandonnés au profit des concessions des *big men*) et peu transparente, dans la collecte et le transfert des fonds qui restent aux mains des

[8]Union et renaissance d'hommes en Christ. C'est un protestantisme intégriste béninois fondé dans les années 1970 par des dissidents de l'église du Christianisme céleste et prônant le retour au Livre contre les dérives jugées trop syncrétiques des chrétiens célestes.

big men, et surtout dans la gestion ultérieure des infrastructures publiques, avec des formes et des accusations récurrentes de corruption et de détournement (*ibid.* : 51-54).

Dans les années 1990, les conflits politico-religieux ont entraîné des blocages répétés du mode clientéliste d'investissement public (cas récents du centre de santé, de l'adduction d'eau, du collège). C'est dans ce contexte troublé que la chefferie est revenue sur le devant de la scène politique locale. Il nous faut à présent analyser ce retour : la forme qu'il prend interroge, là encore en creux, dans l'attente, les ressorts de la décentralisation que sont les questions de l'autorité régulatrice et des modalités de mobilisation et d'usage des ressources. Un détour vers l'histoire locale de la migration est ici nécessaire, dans la mesure où les migrants venus d'autres régions du pays se retrouvent au centre d'un nouveau dispositif de prélèvement de ressources, de nature incertaine et contesté dans sa légalité tout comme dans sa légitimité.

Arrivée des migrants et retour de la chefferie

Les premiers migrants sont arrivés dans la zone de Ouessè dès la fin des années 1960. Ils venaient essentiellement de l'Atacora (Tanguiéta, Matéri). Jusque dans les années 1970, ils ont fourni une main-d'œuvre agricole temporaire importante pour le fonctionnement de l'économie locale (en particulier, du fait de la migration à l'étranger de beaucoup d'hommes adultes). Ils retournaient dans l'Atacora sitôt finie la saison de culture. En général logés par un autochtone (leur tuteur ou *xwetô*), ils travaillaient éventuellement aussi pour d'autres agriculteurs. Ce n'est qu´après plusieurs années passées comme salariés agricoles

que certains d'entre eux (très probablement une minorité) ont obtenu un droit d'installation auprès de leur tuteur agissant soit en tant que propriétaire foncier (patron), soit comme intermédiaire (courtier) auprès du propriétaire. Les premiers Adja sont arrivés peu après, dans les années 1970, et se sont eux presque directement installés comme agriculteurs. Les Fon de la région d'Abomey sont venus à partir des années 1980. Les droits et devoirs du migrant étaient définis de manière très peu précise : à côté des clauses foncières (pas de rente foncière régulière ; l'interdiction de planter apparaissant aller tellement de soi qu'elle n'est souvent même pas mentionnée), cette relation clientéliste était faite d'échanges de « coups de main » en argent – dans les deux sens – ou en travail, de la part du migrant (aide étant décrite des deux côtés comme « spontanée », non sollicitée), et d'intermédiation du tuteur en cas de problème ou de difficulté d'intégration.

La situation s'est profondément transformée depuis moins d'une dizaine d'années, avec la résurgence de la chefferie entamée dès les années 1985-1986 et favorisée par le régime issu de la transition démocratique (Bako-Arifari et Le Meur, 2003). En 1992, le roi (*axôsu*) de Ouessè est intronisé après quatre années de vacance du poste, suivi en 1993 par celui de Gbanlin (la charge y était restée inoccupée pendant plus de quinze ans). La chefferie de Ouessè est reconnue par tous comme la chefferie supérieure de la partie mahi de la sous-préfecture (cette hiérarchie est essentiellement d'origine coloniale, liée à la chefferie de canton). En 1994-1995, émerge l'idée de prélever de manière centralisée et standardisée une rente foncière sur les migrants, à hauteur de 5 000 F CFA par foyer ou un sac de maïs ou d'arachide (le montant est récemment passé à 10 000 F CFA avec toujours la possibilité de payer en nature). Les chefs (*axôsu*) n'ont pas nécessairement été à l'origine de l'innovation (pour certains informateurs, ce sont les chefs de lignage – *hènnugan* – qui en auraient pris l'initiative), mais ils ont presque immédiatement été impliqués dans sa mise en œuvre en raison des compétences que beaucoup leur reconnaissaient en matière foncière. Les fondements de cette reconnaissance ne sont pas aisément identifiables : ils renvoient à des compétences et des savoirs en la matière qui sont

diversifiés et inégalement distribués, ainsi qu'à une capacité à régler (ou au moins arbitrer) les conflits fonciers (Le Meur, 2002)[9].

Les premiers essais d'extraction de rente se sont d'abord heurtés à un refus. Des réunions ont été organisées à Gbanlin et auprès du *axôsu* de Ouessè. La sous-préfecture est intervenue en arguant du fait qu'un tel prélèvement équivalait à créer un impôt discriminatoire car ne s'appliquant qu'à une catégorie de citoyens béninois en fonction de critères d'origine régionale et ethnique. Pourtant, deux ans plus tard, vers 1997-1998, cette rente – se surajoutant au lien de tutorat – était de fait versée par les migrants au collecteur de la chefferie : les migrants, très largement exclus de la représentation politique, sont ainsi doublement assujettis. Le phénomène s'étend à l'ensemble de la sous-préfecture et ni le sous-préfet, ni les autorités élues, ni le PGTRN (Programme de gestion des terroirs et des ressources naturelles) ne semblent vouloir réellement le remettre en cause (ce sont plutôt les usages de la rente et l'opacité de sa gestion qui sont critiqués par tous ces acteurs). Le discours officiel de la chefferie à Gbanlin comme à Ouessè est que cet argent doit servir à financer des infrastructures villageoises, remplissant une fonction similaire à celle de la ristourne du coton dans d'autres régions du Bénin (Bako-Arifari, 1999 ; Le Meur, 1999 ; Sommer, 2000). Aucune réalisation collective n'est de fait issue de ce prélèvement parafiscal, mais il a servi à défrayer les représentants de la

[9] D'autres événements ont joué un rôle indirect dans la résurgence de la chefferie. Ainsi, le maire a été remplacé et le chef de village de Gbanlin a été démis pour malversation en 1997. Il a été remplacé par le doyen du conseil villageois qui incarne la mémoire politique du village, puisqu'il a été sans discontinuer membre des différents conseils qui se sont succédé depuis les années 1960 (il a commencé comme secrétaire du chef d'alors en tant que seul lettré du village à l'époque, et a été délégué du village puis maire de la commune dans les années 1980). Membre de l'URHC comme tous les conseillers villageois, il a opté pour une des deux factions rivales qui se disputent le contrôle de l'église au plan national depuis 1999. Il en a résulté une démission de fait vis-à-vis des affaires villageoises et un repli sur le domaine religieux. Le sous-préfet l'a sanctionné par deux fois (suppression de son indemnité trimestrielle de 30 000 F CFA) et surtout la chefferie a mis à profit cette vacance du pouvoir pour tenter – sur le mode du coup de force, au moins symbolique – de se présenter comme la seule instance apte à gérer les affaires locales, au-delà du seul foncier. Si le sous-préfet réfute cette revendication (il met l'accent sur la différence de nature radicale entre « pouvoirs politico-administratifs » et « pouvoirs coutumiers »), les tenants de la chefferie ont interprété les sanctions à l'encontre du chef de village comme une reconnaissance tacite.

chefferie dans leurs déplacements entre le village et la sous-préfecture et à payer les frais liés à l'hébergement de visiteurs officiels, en résumé à financer les frais de représentation de la chefferie. Les accusations de détournement sont légion et la nouvelle association de développement, créée à la fin 2002 (en particulier, en vue de la décentralisation[10]), prétend reprendre à son compte la collecte et la gestion de la rente des migrants, usant d'une rhétorique que l'on peut qualifier de « modernisatrice » contre une chefferie perçue comme traditionnelle et corrompue – rhétorique qui est pour certains informateurs tout aussi opportuniste que le discours de la chefferie, et qui est aussi critiquée pour son absence de concertation avec les autorités des villages voisins, en particulier là où la définition du territoire villageois est en jeu[11]. Le chef de village élu, revenu de son repli sur le religieux semble lui aussi prêt à tenter d'entrer dans le jeu, en alliance avec l'association de développement (et aussi, semble-t-il, en s'investissant dans le réseau nouvellement créé des chambres d'agriculture).

Dans les villages voisins, on observe des processus très similaires, les différences tenant à l'existence ou non d'une chefferie (qui peut être réactivée pour l'occasion, comme à Idadjo) ; à défaut c'est le *hènnugan* du lignage fondateur (comme à Dokoundoho), éventuellement en alliance avec le chef de village élu, qui reprend la charge à son compte. Ces coups de sondes dans les localités voisines amènent à relativiser une interprétation uniquement en termes de retraditionalisation de l'arène politique ou de la société locale. La résurgence de la chefferie au travers de l'enjeu du contrôle des terres et des migrants est certes évidente,

[10]Le débat interne à l'association de développement ne tourne pas autour du choix d'un parti donné (en particulier pas du CPP qui semble se présenter comme un « parti mahi » ethno-regionaliste), et tous les partis importants (entre autres RB, PRD pour l'opposition, FARD, NCC pour la majorité) sont présents au bureau, sans que leur programme soit, semble-t-il, un enjeu : la « logique du terroir » (Bako-Arifari, 1995) est bien à l'œuvre, mais il se peut qu'elle ne joue pas systématiquement dans le sens d'une régionalisation des résultats des partis politiques dans le cadre des élections de la décentralisation en milieu rural.

[11]Comme entre Gbanlin et Idadjo : les pouvoirs coutumiers des deux localités avaient privilégié – en toute opacité – la concertation et le compromis face à « leurs » migrants, par partage des rentes, plutôt que d'aiguiser le conflit de frontière.

mais elle se fait dans le cadre d'un discours d'autochtonie qui est autant le fait d'instances « modernes » (associations de développement, autorités élues, projet de gestion des terroirs PGTRN). Il faut souligner par exemple que le Programme de gestion de terroir villageois (2000) dont la mise en œuvre est sous la responsabilité du Comité villageois de gestion du terroir (CVGTF) créé par le PGTRN prévoit une interdiction de défrichement des terres vierges (*agbov*) par les migrants (sous peine d'une amende de 50 000 F CFA et du retrait de la parcelle) et que les autochtones ne sont pas autorisés à céder plus de deux hectares de jachère (*gbexo*) à un migrant, alors qu'ils peuvent défricher jusqu'à six hectares ; migrants et autochtones doivent en revanche participer à part égale aux travaux communautaires, et ils encourent les mêmes sanctions en cas de manquement.

Le discours d'autochtonie est d'une certaine manière renforcé par une partition de fait de la sous-préfecture en deux zones, mahi et nago (yoruba), les deux groupes « autochtones » de la région, entérinée par les associations de développement (il y a une fédération nago et une fédération mahi d'associations locales de développement, en plus d'une floraison d'associations villageoises ou communales non affiliées à celles-ci) et le PGTRN (les deux zones sont systématiquement différenciées dans les documents et le travail, alors même qu'elle ne sont pas forcément homogènes de ce point de vue)[12].

[12]La logique de nomination de fils du terroir comme sous-préfets instaurée depuis quelque temps par le gouvernement Kérékou va dans le même sens. Il faut toutefois noter que certains sous-préfets résistent à ce qu'ils pressentent être un piège par échange de postes entre sous-préfectures voisines. Le sous-préfet actuel de Ouessè est originaire de Savè ; il semble adopter une position prudente lorsque le clivage mahi-tchabè est en jeu (comme entre Gbanlin et Idadjo : une délégation de Gbanlin est venue lui demander de revoir la limite entre les deux localités, ce qu'il a refusé, arguant que cela dépasse ses attributions de sous-préfet, et justifiant sa position par le fait que le recours à l'argument historique ouvre la boîte de Pandore) ; il insiste (très probablement à juste titre) sur le fait que ce sont des intérêts matériels identifiés qui sont à l'origine du différend et pas une opposition « ethnique » (interview 10/09/02, 12/09/02).

Imbrication des discours et des légitimités : autochtonie, terroir, modernisation

À la faveur d'un ensemble complexe de facteurs convergents – fragilisation des élus locaux, résurgence de la chefferie coutumière, émergence de la question foncière, contrôle des migrants, irruption du PFR et du PG(T)RN –, un modèle alternatif de mobilisation des ressources a été imaginé et mis en place, basé sur la taxation d'une part de la population, à savoir les migrants, citoyens béninois originaires d'autres régions du pays, et pour certains installés durablement dans la zone (seconde génération). Fondée sur une base fiscale restreinte et discriminatoire (les « étrangers ») et portée par une institution politique à la légitimité et surtout à l'action contestées (la chefferie « coutumière »), ce dispositif, basé sur le contrôle des terres et des migrants, risque de se retrouver en porte-à-faux vis-à-vis de la décentralisation (et de la future loi foncière rurale).

Mais les choses sont bien sûr plus complexes : il ne s'agit pas simplement de la confrontation entre un dispositif institutionnel local néo-coutumier et une réforme modernisatrice. Plusieurs interventions interfèrent, pour partie sous couvert de préparation à la décentralisation, contribuant à des constructions croisées de légitimités hybrides[13]. Le PGTRN (ex-PGRN), financé par l'AFD et la GTZ et logé au ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et des Pêches (MAEP, ex-ministère du Développement rural), constitue le laboratoire et le lieu d'accueil institutionnel de la politique foncière et de gestion des ressources naturelles. La maîtrise d'œuvre est assurée par des bureaux d'études nationaux (le Geram Conseils pour le site de Ouessè). Son action est marquée par la mise en place d'instances nouvelles (comités de

[13] Voir Lentz (1998) pour une discussion sur la légitimité comme processus et non comme attribut.

gestion foncière, Cogef, et de gestion des terroirs, CVGTF, au niveau villageois, unions supra-villageoises) qui ont pu entrer en conflit d'attributions avec les services étatiques (sous-préfecture, Carder et services forestiers) concernant la protection des forêts et la lutte contre les exploitants forestiers clandestins (amendes, saisies de matériel). Ces nouvelles instances ont en même temps rencontré un paysage institutionnel local dynamique sur lequel elles ont bien sûr influé : par la création de postes stratégiques (chaîneurs, enquêteurs, responsables de forêts), par la reconnaissance de fait de la légitimité d'institutions foncières comme la chefferie, également par des tentatives innovantes de commissions tripartites réunissant migrants, et autochtones de villages limitrophes dans les situations de contestation de frontière (en gros, les zones où le PFR rencontre des difficultés de mise en œuvre). Les effets sur les rapports de force locaux restent toutefois difficiles à évaluer, en particulier dans la mesure où ils ne sont pas unilatéraux : les migrants ont trouvé un espace d'expression et acquis certains droits contractuels de plantation tandis que les fonctions foncières de la chefferie ont été – au moins tacitement – reconnues.

La chefferie n'a donc pas le monopole du registre de l'autochtonie. Celui-ci est en outre concurrencé par d'autres référents. Ainsi, le contrôle des hommes à Gbanlin ne pose-t-il pas problème uniquement vis-à-vis des migrants. Les oppositions internes, en particulier religieuses et intergénérationnelles, sont vives et ont abouti à plusieurs reprises à des situations de blocage institutionnel. L'inventivité politique locale en a été en quelque sorte stimulée et l'une des innovations proposée dès 1993 était celle de la partition du village, fondée sur le principe qu'il est plus facile d'avoir l'œil sur tout le monde (en particulier, sur une jeunesse remuante) si l'on est moins nombreux (et qu'accessoirement la multiplication des villages entraînera une multiplication des postes de pouvoir et donc permettra une certaine redistribution). Ce projet, décrit ailleurs (Le Meur, 1998 : 56-58), était toujours d'actualité lors de mon séjour en 2002, et débattu au sein des diverses instances politiques (comité consultatif villageois autour du chef de village élu, association de développement de Gbanlin). Mais la question de la place réservée aux migrants, et plus largement à la question agraire, dans ce schéma reste significativement en suspens

lorsque l'on interroge les personnes qui portent ce projet : spontanément, il est dit que les champs et donc les migrants ne sont pas touchés par cette division qui ne concerne que le village ; en même temps, il est impossible de laisser en dehors d'un tel projet la source majeure du budget local. Pour le président de l'association de développement « le projet ne concerne que le village, on s'occupera des migrants après (…) la question est difficile, ils bougent trop » (interview 07.09.02). Il envisage tout de même un rattachement des domaines agricoles aux différents quartiers, sans pour autant en voir les modalités concrètes. Il faut ici remarquer que le « village » est à la fois synonyme du chef-lieu du village et des autochtones qui l'habitent, les migrants étant dispersés dans les « fermes » (*gleji*). Dans ce schéma, ils ne font donc pas partie du village, ou bien, indirectement, comme clients de leur tuteur, et non comme citoyens de plein droit du village.

Parallèlement à ce projet endogène, le Programme de développement local (PDL) du département des Collines, issu d'une coopération décentralisée entre la région Picardie en France et le département des Collines, avec le CIDR, ONG française comme opérateur, a créé une architecture institutionnelle allant du village à la sous-préfecture (qui correspond à la future commune), avec des « porteurs villageois » élus localement (qui désignent ensuite leurs représentants aux échelons supérieurs) et des programmes de développement établis sur la base d'une définition participative des priorités (« projet de territoire »). Imaginé comme devant accompagner la décentralisation, il a été transformé – du fait des retards de celle-ci – en une vaste entreprise pédagogique de préparation à une gestion démocratique du développement local. Là encore, on retrouve des enjeux de création de postes stratégiques (les profils des porteurs villageois sont assez ressemblants à ceux des chaîneurs et enquêteurs du PFR, ce sont parfois les mêmes), de définition des priorités, de drainage de ressources externes (rente du développement) et de mobilisation de ressources internes, dans un contexte de prolifération institutionnelle induite.

Conclusion : décentralisation, communauté et registres discursifs

Au-delà du jeu stratégique des acteurs dans les arènes locales, les projets évoqués, qu'ils soient d'origine locale ou extérieure, sont porteurs de principes de justification (démocratie[14], légitimité de la puissance de l'État) et d'objectifs politiques (territorialisation, ancrage local de l'État, création de terroirs comme forme particulière de « villagisation » ; Woost, 1994 ; Scott, 1998) qui contribuent à modeler les communautés locales[15]. La manière dont les politiques publiques – ici la décentralisation – sont interprétées, anticipées ou contournées n'est pas qu'affaire d'autorités en concurrence pour le pouvoir légitime de contrôle et d'allocation des ressources, elle concerne et façonne des « communautés morales » ou « épistémiques » fondées sur des valeurs (des principes de justification) à effets identitaires. On peut repérer (1) un discours d'autochtonie (à plusieurs niveaux : d'union face aux migrants et d'opposition – ou plutôt de coexistence parallèle – entre autochtones mahi et tchabé (yoruba), (2) un discours, territorial ou domanial, du terroir qui tend à durcir les oppositions entre localités (le niveau villageois est ici central), avec à la clef les enjeux du contrôle des fronts de colonisation, des migrants et de ressources naturelles. Ces discours peuvent entrer en contradiction avec (3) les normes locales de perception et de gestion de l'espace (encore imprégnées de l'esprit de frontière, raisonnant en termes de lignes de culture et couloirs de défriche : on retrouve ces représentations dans l'expression des conflits fonciers) et (4) un principe de commune humanité justifiant

[14]La représentation démocratique comme expression politique du principe de « commune humanité » pour paraphraser Jean-Pierre Jacob (2002).

[15]« Governmental procedures that nominate one form of community as relevant to the government's vision of development promptly move villagers and political representatives to reveal the existence of numerous other forms of community. The denial of other forms of community, implicit in the imposition of one form, threatens certain interests and identities. These are then asserted in the ensuing contest to give shape to public order institutions » (Sivaramakrishnan, 2000 : 448).

l'accueil des migrants. La combinaison plus ou moins stable de ces registres contribuera – et contribue déjà – à modeler les politiques de décentralisation et de gestion des ressources naturelles dans cette région de colonisation agraire.

Postscript (février 2004) : l'attente après l'attente

Les élections communales ont eu lieu (premier tour en décembre 2002, second en janvier 2003). À Ouessè, la passation de pouvoir a été entachée de violences à l'allure *a priori* ethniques, mais dont les racines étaient plutôt politico-foncières. Les conseils municipaux se mettent en place et l'ambiance de la mairie constatée lors d'un retour sur le terrain en janvier et février 2004 tranche agréablement avec le climat qui régnait dans le même bâtiment, lorsque celui-ci abritait la sous-préfecture. Pourtant, la décentralisation reste inachevée. Les communes sont théoriquement chargées de l'organisation des élections locales (aux niveaux des villages et des arrondissements), mais elles doivent attendre une décision du gouvernement quant à la date des scrutins et aux moyens alloués pour leur mise en place. On peut s'inquiéter de cette nouvelle poussée d'attentisme, plus difficile à interpréter que les atermoiements évoqués ici (sans doute quelque chose comme la combinaison d'un manque de moyens et d'un désintérêt fondamental pour le domaine villageois). Les autorités villageoises, élues provisoirement en 1991, ont vu leur légitimité et leur capacité de mobilisation s'effriter avec le temps et les initiatives locales de contrôle des ressources et de parafiscalité qui prolifèrent rendent chaque jour plus problématique l'articulation entre les échelons villageois et communal nécessaire à l'achèvement du processus de décentralisation. On retrouve sous une forme inédite les préoccupations de Jane GUYER (1992) quant à la problématique de l'articulation entre taxation et représentation.

Bibliographie

Adassan F., 1977 –
Être chef migrant - Un témoignage.
Revue Tiers-Monde
XVIII (69) : 151-154.

Appadurai A., 1995 –
« The Production of Locality ».
In Fardon R. (éd.) : *Counterworks. Managing the Diversity of Knowledge*, London, Routledge : 203-225.

Bako-Arifari N., 1995 –
Démocratie, régionalisme et « logique du terroir » au Bénin.
Politique africaine, 59 : 7-24.

Bako-Arifari N., 1997 a –
« Bénin : aperçu sur les réformes et les recherches ». *In* Jacob J.-P., Blundo G. (dir.) : *Socio-anthropologie de la décentralisation en milieu rural africain*, Genève, IUED : 23-34.

Bako-Arifari N., 1997 b –
Financement sans budget : rétribution des fonctions politiques locales et corruption, contribution au séminaire de recherche « Sozialanthropologie und Entwicklungssoziologie ».
Stuttgart, université de Hohenheim, 38 p

Bako-Arifari N., 1999 –
Dynamiques et formes du pouvoir politique en milieu rural ouest-africain : étude comparative sur le Bénin et le Niger.
Doctorat en anthropologie, Marseille, EHESS.

Bako-Arifari N., Le Meur P.-Y., 2003 –
« La chefferie au Bénin : une résurgence ambiguë ».
In Perrot C. H., Fauvelle-Aymar F. X. (dir.) : *Le retour des rois. Les autorités traditionnelles et l'État en Afrique contemporaine*, Paris, Karthala : 125-143.

Berry S., 2001 –
Chiefs Know their Boundaries. Essays on Property, Power, and the Past in Asante, 1896-1996.
Portsmouth & Oxford, Heinemann & James Currey.

Bierschenk T.,
Olivier de Sardan J.-P. (dir.), 1998 –
Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation.
Paris, Karthala, 296 p.

Guyer J., 1992 –
Representation without Taxation: An Essay on Democracy in Rural Nigeria, 1952-1990. *African Studies Review*, 35 (1) : 41-79.

Holo T., 1986 –
La décentralisation au Bénin : mythe ou réalité ? *Revue béninoise de sciences juridiques et administratives*, 7 : 1-15.

Igué J., 1990 –
Migrations des populations dans le département du Zou au Bénin. Cas des sous-préfectures de Djidja, Zakpota, Glazoué, Savalou, Ouessè et Savè. Cotonou.

Jacob J.-P., 2002 –
La tradition du pluralisme institutionnel dans les conflits fonciers entre autochtones. Le cas du Gwendégué (centre-ouest Burkina Faso). Document de travail de l'UR Refo n° 3, Montpellier, IRD.

Le Meur P.-Y., 1998 –
Décentralisation par le bas et participation clientéliste au Bénin.
Bulletin de l'Apad, 15
(Hamburg, Lit Verlag) : 49-63.

Le Meur P.-Y., 1999 –
Coping with Institutional Uncertainty: Contested Local Public Spaces

and Power in Rural Benin. *Afrika Spectrum*, 34 (2) : 187-211.

LE MEUR P.-Y., 2002 –
Locality, land and mobility in central Benin. Colloque « Landrights and the politics of belonging in West Africa », université de Francfort sur le Main, Institut d'ethnologie historique, 3-5 octobre 2002.

LE MEUR P.-Y., ADJINACOU C., 1997 –
Le politique dans tous ses états. Dynamiques et formes du pouvoir dans la commune de Gbanlin (Bénin, Département du Zou). Working Papers on African Societies 7, Berlin, Das Arabische Buch.

LE MEUR P.-Y., ADJINACOU C., 1998 –
« Les pouvoirs locaux à Gbanlin (Zou) entre migration, commerce et religion ». *In* Bierschenk T., Olivier de Sardan J.-P. (dir.) : *Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Paris, Karthala : 121-169.

LENTZ C., 1998 –
The Chief, the Mine Captain and the Politician: Legitimating Power in Northern Ghana. *Africa*, 68 (1) : 46-65.

LUND C., 2001 –
Precarious Decentralization and Local Dynamics in Niger : Micro-Politics in Zinder. *Development and Change*, 32 : 845-869.

MBACK C. N., 2002 –
La lente décentralisation de l'État de droit au Bénin : dynamiques politiques et régulation constitutionnelle. *Afrique contemporaine*, 204 (4) : 87-100.

MISAT, 1993 –
États-Généraux de l'administration territoriale, rapport des travaux. Cotonou, ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de l'Administration territoriale.

MONTEIRO C., 1992 –
« Les réformes administratives au Bénin et la problématique de la décentralisation : quels pouvoirs pour les localités ? ». *In* : *Décentralisation et démocratisation* (doc. 2), Cotonou, Fondation Konrad Adenauer : 20-31.

OLIVIER DE SARDAN J.-P., 1999 –
L'espace public introuvable. Chefs et projets au Niger. *Revue Tiers-Monde*, XL (157) : 139-167.

RIBOT J., 1999 –
Decentralization and Participation in Sahelian Forestry: Legal Instruments of Central Political-Administrative Control. *Africa*, 69 (1) : 23-65.

RIBOT J., 2002 –
Democratic Decentralization of Natural Resources. Institutionalizing Popular Participation. Washington, World Resources Institute.

ROCHEGUDE A., 2000 –
Décentralisation, acteurs locaux et foncier. Fiches pays : Bénin. Cotonou, PDM-AFD.

ROITMAN J., 1998 –
The Garrison-Entrepôt. *Cahiers d'études africaines*, 150-152 (2-4) : 297-329.

SCOTT J., 1998 –
Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed. New Haven & London, Yale University Press.

SIVARAMAKRISHNAN K., 2000 –
Crafting the Public Sphere in the Forests of West Bengal. *American Ethnologist*, 27 (2) : 431-461.

SOMMER J., 2000 –
Korrupte Zivilgesellschaft. Unterschlagungen und die Kontrolle dörflicher Eliten bei den Bauern im Borgu (Benin). Thèse de doctorat, Berlin, Freie Universität, Institut für Ethnologie.

Turner M., Hulme D., 1997 – *Governance, Administration and Development. Making the State Work*. London, MacMillan.

Woost M., 1994 – Developing a Nation of Village. Rural Community as State Formation in Sri Lanka. *Critique of Anthropology*, 14 (1) : 77-95.

Zanou C., 1986 – *Les migrations de population et leur impact socio-économique en pays maxi dans le Zou-Nord*. Abomey Calavi, Flash-UNB (mémoire de maîtrise de géographie, multigr.).

La décentralisation dans le nord-ouest du Ghana

Des frontières contestées

Carola Lentz
Anthropologue

Introduction

C'est par le slogan « donner le pouvoir au peuple » que le gouvernement de Rawlings annonça, à la fin des années 1980, la création de nouveaux districts. Dans tout le pays, cette annonce mit en branle une forte politique de lobby et une mobilisation politique au niveau local. Si la population et la faisabilité économique étaient les principaux critères dans le choix des territoires qualifiés pour le statut de district, le respect de l'intégrité des chefferies et des frontières ethniques furent autant d'arguments tout aussi influents dans les conflits portant sur la délimitation des nouveaux districts.

Je me propose d'étudier l'un de ces conflits, dans l'ancien district de Lawra dans le Upper West Region de Ghana, où la décentralisation suscita des débats au sein de l'élite politique locale, concernant l'histoire et l'avenir politique de cette partie du pays[1]. Il était

[1] Cet article est fondé aussi bien sur des recherches sur le terrain, que j'ai effectuées dans la région de Lawra et les territoires voisins du Burkina Faso depuis 1987, que sur l'étude d'archives. Pour plus de détails sur l'histoire de la région ainsi que sur toutes les interviews et les références des archives utilisées, voir LENTZ (1998).

convenu que le district de Lawra serait divisé en deux, voire en trois nouveaux districts dont les frontières devaient être tracées en tenant compte des *paramount chieftaincies* (chefferies supérieures) existantes, mais il fut vivement débattu de savoir qui devrait rejoindre la chefferie de Lambussie, trop petite pour se maintenir seule. Ce débat se concentra sur le rapport entre propriété du sol et pouvoir politique, comprenant le droit d'imposition, sur les relations entre les groupes ethniques locaux (Dagara et Sisala) et sur l'importance des critères ethniques par rapport aux critères territoriaux dans la définition de la citoyenneté locale. Le cas du district de Lawra démontre qu'utiliser le concept de communautés locales « traditionnelles » en tant qu'assise quasi naturelle d'une démocratie populaire comme le fit implicitement le projet de décentralisation ghanéen, pose d'énormes problèmes. Il s'agit plus d'une boîte de Pandore que d'une panacée guérissant les maux d'un État lointain.

Je ciblerai ici deux aspects des conflits concernant les nouvelles régions, aspects qui permettent d'aborder des questions d'ordre plus général sur la gouvernance locale : la délimitation spatiale d'unités administratives et la délimitation sociale de communautés politiques locales. Sur quelles frontières existantes la délimitation territoriale des nouveaux districts doit-elle se baser – sur les territoires des autels de terre établis à l'époque précoloniale et intervenant dans les droits de propriété foncière, sur les chefferies introduites pendant la colonisation ou sur les circonscriptions électorales post-coloniales ? Dans le district de Lawra, comme dans beaucoup d'autres localités du nord du Ghana, ces différentes frontières ne coïncident pas mais se coupent et se recoupent entre elles. Toute décision concernant la délimitation spatiale de nouvelles unités administratives entraîne d'importantes conséquences dans leur composition sociale et ethnique et soulève des questions épineuses en ce qui concerne les droits politiques des « autochtones » propriétaires de terre par rapport aux exploitants terriens immigrés. Les prééminences rituelles traditionnelles et les droits de propriété des premiers arrivants doivent-ils être privilégiés d'une quelconque manière par la prise de décision politique moderne ? Ou bien les immigrants, en particulier s'ils constituent une majorité considérable, doivent-ils disposer de la même influence que les « premiers arrivants » pour la raison qu'ils sont tous citoyens du même État-nation ?

Ces questions sont vivement débattues, non seulement au Ghana, mais aussi dans beaucoup d'autres régions de l'Afrique de l'Ouest. Les débats autour de l'autochtonie qui y fleurissent actuellement font ressortir les rapports complexes entre la migration, la propriété du sol, l'identité sociale, et la participation politique. Cependant, pour comprendre ces débats, l'on se doit de prendre en compte l'histoire du tracé des frontières territoriales et socio-politiques, pendant la période coloniale et les débuts de l'ère post-coloniale – une histoire au cours de laquelle des modèles locaux de relations d'hôtes à étrangers furent associés à des visions européennes de la question autochtone, avant d'être remplacés par l'idée d'une citoyenneté égalitaire et supra-ethnique qui associe participation politique et appartenance à un État-nation moderne. Ensuite, je me propose donc de présenter des observations sur l'histoire des frontières et des institutions locales, avant de me tourner vers les récents conflits à propos des nouveaux districts.

Un voisinage difficile : l'histoire du district de Lawra

Les conflits provoqués par la délimitation des nouveaux districts dans l'ancien district de Lawra étaient prévisibles pour quiconque était familiarisé avec l'histoire de cette région. L'histoire joua un rôle important car d'une part, les différents camps la rapportèrent au conflit actuel, et d'autre part les problèmes de tracé des frontières spatiales et sociales de communautés politiques persistèrent.

Premiers arrivants et arrivants postérieurs

Pour comprendre les racines du problème de propriété foncière remis en scène par le conflit de district, il faut remonter au XIXe siècle. Ce qui allait devenir le district de Lawra à l'époque coloniale était alors

une frontière agricole et dans un certain sens une frontière ethnique. Il est difficile de déterminer à quelle époque de petits groupes de paysans parlant sisala s'implantèrent pour la première fois dans la région. Tous s'accordent cependant sur le fait que, dans plusieurs parties du futur Lawra District, les agriculteurs parlant dagara qui arrivèrent probablement à partir du XVIIIe siècle durent composer avec la présence de premiers arrivants sisala. Ils le firent par une assimilation ethnique (devenant ainsi des membres de la communauté des premiers arrivants), par l'achat de terre et d'autels de terre aux Sisala ou par l'expulsion de ces derniers par la force. Dans tous les cas, les Dagara se transformèrent en propriétaires d'alleux, exerçant un contrôle complet sur la terre et les autels de terre[2].

La pacification coloniale, pendant laquelle les droits de propriété et les frontières ethniques étaient « gelés », mit un terme à ce processus qui conférait à des non-autochtones le statut d'autochtones. Les Dagara continuèrent à établir de nouveaux villages sur le sol sisala, mais ils ne recevaient plus d'autels de terre et il leur était ainsi impossible de devenir propriétaires d'alleux. Les droits et devoirs des « immigrés » ou « étrangers » dagara, comme ils étaient appelés par les Sisala, envers leurs hôtes sisala dont ils cultivaient la terre dépendent des circonstances particulières du transfert de terre. Les relations entre propriétaires fonciers et immigrés étaient et sont toujours une affaire de relations entre personnes. Cependant, elles peuvent être influencées par des tensions entre chefferies et groupes ethniques, comme ce fut le cas au cours des récents conflits sur les districts. Cela est dû au fait que la frontière entre les premiers arrivants et les arrivants postérieurs fut politisée pendant l'ère coloniale. Le modèle britannique de *indirect rule* fit de la propriété d'alleux basée sur le statut de premiers arrivants, la pierre d'angle de la définition de « communauté d'indigènes » qui devait être gouvernée par un chef indigène. Seuls les « indigènes » jouissaient de la citoyenneté locale, alors que les « étrangers », comme les Dagara sur le sol sisala, n'avaient pas le droit de fournir le chef de village. En même temps, la frontière entre autochtones et immigrés

---

[2] Pour obtenir une vue d'ensemble des relations entre Sisala et Dagara en ce qui concerne l'immigration, la propriété de la terre et les autels de terre, voir KUBA et LENTZ (2002) ; pour des études de cas précis, voir LENTZ (2000 a et 2001).

était définie sur des critères ethniques. S'il arrivait qu'un nouveau venu dans un village appartienne au même groupe ethnique que les propriétaires de la terre, il était intégré au sein de la communauté des indigènes, tandis que les étrangers d'autres ethnies continuaient à être considérés comme des non-indigènes, même après plus d'une génération de résidence[3].

La création de chefferies

À l'exception du petit État urbanisé de Wa, le nord-ouest n'était pas organisé en royaumes ou en chefferies pendant l'ère précoloniale. Avec l'aide d'acteurs locaux qui étaient eux-mêmes intéressés par une centralisation politique et par le pouvoir, les Britanniques réussirent à transformer le paysage politique. Jusqu'en 1907, les officiers coloniaux avaient divisé le district de Lawra en dix *native states* (états indigènes) dont certains comprenaient plus de trente villages tandis que d'autres n'en englobaient que deux ou trois, chaque *native state* étant soumis à un *paramount chief* (chef supérieur). Au début des années trente, les plus petits *native states* furent affectés aux quatre plus grands, Lawra, Jirapa, Nandom et Lambussie, pour en former des sous-sections. La confédération de Lawra (Lawra Confederacy) qui fut créée de cette manière survécut aux réformes administratives des années 1950 et a défini, jusqu'à nos jours, le cadre dans lequel des alliances et inimitiés politiques locales sont scellées et dans lequel l'établissement de nouveaux districts et de nouvelles circonscriptions est discuté (Lentz, 2000 c).

Les sections de la confédération de Lawra ne concordaient ni avec les aires d'autels de terre, ni avec les groupes ethniques. Jusque dans les années 1930, les Britanniques essayèrent de faire concorder les chefferies avec les « tribus », mais tous les plans de cette sorte échouèrent. L'étendue des chefferies était définie par rapport aux réseaux de pouvoir des premiers chefs et par rapport à des critères de commodité administrative, mais on ne prit pas en considération les frontières dictées par les droits d'alleux. Jusqu'à aujourd'hui, toutes

[3] Pour plus de détails sur ce point, voir Lentz (1998, chap. 9) et Lentz (2000 b).

les *paramount chieftaincies* comprennent plusieurs autels de terre dont aucun, en principe, ne s'étend au-delà d'un seul village[4]. Cela implique que les chefs supérieurs, en principe, n'exercent pas de compétence sur les problèmes de terre dans les villages. Mais dans la pratique, ils peuvent essayer d'influencer les querelles à propos de la terre, comme ce fut le cas lors des récents conflits de district.

Si le modèle britannique de *native states* était tourné vers la formation de petits États territoriaux, l'autorité des chefs, au cours des premières décennies du régime colonial, n'en était pas moins fondée sur des réseaux personnels. L'aire sur laquelle ils étendaient leur autorité était définie par des listes de sous-chefs et de villages payant leur tribut sous la forme de travail ou de biens. Ce n'est que dans les années 1930, lorsqu'une capitation fut introduite, que l'adhésion et l'autorité politiques furent beaucoup plus rapportées au territoire. Ce n'est qu'à ce moment-là que, pour établir des listes d'imposition, l'appartenance de tous les hommes à une concession, de toutes les concessions à un village et de tous les villages à une chefferie, dut être clairement réglementée. Ce modèle d'attribution territoriale et politique de toutes les concessions, y compris leurs terres cultivées, à une chefferie va à l'encontre des coutumes locales caractérisées par la mobilité et la pluri-localité. À partir des années 1930, des conflits se déclenchèrent, en particulier dans les zones frontalières de chefferies, lorsqu'il fallut répondre à ces deux questions : à quelle chefferie tels groupes de paysans devaient-ils apporter leur soutien politique ? à quelle chefferie des paysans vivant dans une section mais ayant la plus grande partie de leurs champs ailleurs devaient-ils payer leurs impôts ?

Relations entre Nandom et Lambussie

De tels conflits devinrent particulièrement aigus entre les chefferies de Nandom et de Lambussie. Du fait d'un manque de terre dans leurs villages d'origine, un nombre constamment croissant de paysans dagara de la chefferie de Nandom émigra sur des terres sisala dans

[4]Sur ce point, voir (déjà !) EYRE-SMITH (1933).

la chefferie de Lambussie. Au début, le Naa de Nandom tenta de mettre un terme au mouvement car il craignait de perdre le contrôle sur le travail et les impôts de ses (anciens) sujets. Les affaires s'arrangèrent cependant lorsqu'en 1935 la chefferie de Lambussie tomba sous le contrôle de Nandom, à la suite de conflits de succession en Lambussie durant lesquels le Naa de Nandom fut exhorté par le chef alors mourant de Lambussie à superviser les affaires de Lambussie. Au-delà de cet accord temporaire, s'instaura un règne de plus de douze ans, jusqu'à ce qu'un groupe de Sisala « politiquement engagés » exige que le statut indépendant de la chefferie de Lambussie soit restauré[5]. Finalement, les Britanniques soutinrent les revendications des Sisala, estimant qu'« il est improbable que le gouvernement local prospère à moins que le système que nous avons mis en place ne fasse appel au sentiment de loyauté naturel que les gens possèdent »[6].

La restauration de l'indépendance de Lambussie en 1948 déclencha une série de conflits concernant des allégeances politiques, par exemple celle de Hamile, ville commerçante et poste de frontière, et celle des paysans dagara résidant dans la zone frontalière entre les deux chefferies. Le conseil des chefs de la confédération de Lawra (Lawra Confederacy State Council), auquel les conflits étaient soumis, décida que les paysans dagara vivant sur le sol sisala devaient payer des impôts au conseil local de Lambussie, mais que ceux résidant sur le territoire de Nandom et ayant uniquement leurs cultures sur le sol sisala devaient dépendre du conseil local de Nandom. Cependant, dans plusieurs cas, les Sisala et les Dagara furent en désaccord sur l'histoire de la propriété du sol, et le conseil des chefs décida que les concessions dagara en question dépendraient du conseil local de Lambussie[7]. Le Naa de Nandom fit appel au gouvernement britannique et demanda à sortir de la confédération de Lawra. Cette tournure des événements irrita le Naa de Lawra, le président du Lawra Confederacy State Council, qui fabriqua de toutes

[5]Chief Commissioner Northern Territories au Colonial Secretary, 5 nov. 1947, Regional Archives Tamale (RAT), NRG 8/2/101.

[6]District Commissioner Lawra-Tumu au District Commissioner Wa, 1 oct. 1947, RAT, NRG 8/2/101 (notre traduction, C. L.).

[7]Lawra Confederacy State Council, 4 mai 1956, RAT, NRG 7/4/5.

pièces des accusations contre le Naa de Nandom pour provoquer sa chute, profitant d'une initiative lancée par les adversaires locaux de ce dernier. Au milieu des années 1950, ces conflits furent pris dans le jeu des partis politiques[8]. Le Naa de Nandom rechercha le soutien du Convention People's Party (CPP) de Kwame Nkrumah alors que le Naa de Lawra était l'une des figures de proue du parti opposé, le Northern People's Party (NPP). Le Naa de Nandom mourut en 1957 et ne vécut pas assez longtemps pour voir ses plans sécessionnistes se réaliser. Son successeur, cependant, conclut une alliance avec le *district commissioner* africain à Lawra, un nominataire du CPP d'un village dagara sous Nandom qui fit en sorte que Lambussie et Nandom soient placés dans le même district avec des quartiers généraux à Nandom (1960-1962). La maison du chef de Lambussie avait initialement soutenu la cause du NPP, mais changea de camp pour le CPP dans le but d'obtenir un soutien dans sa lutte contre l'hégémonie de Nandom. En 1962, Lambussie fut effectivement consacré district indépendant. L'ancienne confédération de Lawra était à présent scindée en quatre districts séparés – une solution aux conflits, certes justifiée d'un point de vue politique, mais inadaptée d'un point de vue économique et administratif. L'ancien district de Lawra fut donc restauré après la chute de Nkrumah (1966) et continua de fonctionner jusqu'à la fin des années 1980, au moment où le gouvernement de Rawlings décida de créer de nouveaux districts pour « donner le pouvoir au peuple ».

Il n'est pas surprenant que beaucoup de personnes, dans la région, aient eu le sentiment que la demande faite par l'association pour la jeunesse et le développement de Nandom (Nandom Youth and Development Association, Nyda), en 1986, de création d'un district de Nandom ou, « si cela devait être nécessaire », d'un district de Nandom et Lambussie réunis, réanimerait d'anciens conflits[9]. Les craintes furent amplifiées par une continuité évidente dans la détention des positions de pouvoir : le nouveau Naa de Nandom, en poste depuis 1985, était le fils du chef contre lequel les Sisala avaient été

[8]Pour plus de détails sur les premiers partis politiques dans le district de Lawra, voir Lentz (2002).

[9]Nyda, Demande de création d'un district pour la région traditionnelle de Nandom, présentée à la conférence nationale des représentants du Nyda, déc. 1986 : 6.

contraints de se battre pour obtenir leur indépendance ; le Naa de Lawra titulaire était le fils du chef qui avait été l'opposant le plus virulent du Naa de Nandom précédent ; et, pour finir, le Kuoro de Lambussie titulaire avait, dans le passé, occupé le poste de secrétaire du chef de Lambussie qui avait réussi à restaurer l'indépendance de Lambussie par rapport à Nandom.

Conflits sur les districts et la terre : une chronologie des événements

Trois critères devaient guider la délimitation de nouveaux districts : la population (seuil minimal de 50 000 habitants dans les districts ruraux), la viabilité économique et les infrastructures présentes. Le recensement de la population de 1984 avait dénombré 67 721 habitants dans les conseils locaux de Nandom-Lambussie et 88 453 dans ceux de Lawra-Jirapa (les anciennes unités de recensement du début des années 1960 avaient été conservées). Il était clair que la population du district de Lawra suffisait à la création de deux ou même de trois nouveaux districts. En revanche, Nandom n'atteignait pas la limite de 50 000 habitants à lui seul et devait donc trouver un partenaire pour constituer un nouveau district.

C'est l'option d'un district unifié de Nandom-Lambussie que préféraient en fait les activistes de la Nyda[10]. Cette option présentait des avantages concernant les infrastructures et la proximité, mais la Nyda le soutenait aussi parce qu'il pouvait englober les nombreux Dagara de Nandom habitant sur le sol sisala dans des villages de Lambussie en une seule unité politico-administrative. D'un autre côté, les politiques sisala en Lambussie préféraient créer un district les réunissant avec Jirapa, en dépit de la distance physique plus grande et d'autres désagréments, car ils craignaient la domination des Dagara

[10]Sur l'histoire et l'agenda de la Nyda et d'autres associations ethno-régionales, voir Lentz (1995 et 2000 c).

de Nandom et considéraient les Dagara de Jirapa « comme des amis ou des frères » qui « ne nous dérangent pas comme le peuple de Nandom le fait »[11].

Le désaccord entre Nandom et Lambussie sur la nature du futur district se manifesta ouvertement, pour la première fois, à travers la question de savoir à qui appartenait la ville de Hamile – question constituant en fait le véritable problème à l'origine des conflits des années 1940 et 1950. Il est possible que le Kuoro de Lambussie en personne, qui était membre de la commission nationale pour la démocratie (National Commission for Democracy, NCD) chargée de la création des nouveaux districts, se soit prononcé contre le projet de la Nyda. En tout cas, le NCD et l'administration régionale se décidèrent pour un district Lawra-Nandom et un district Jirapa-Lambussie. C'est pendant une tournée d'inspection pour la délimitation des nouveaux districts que le Nandom Naa déclara qu'une bonne partie du territoire de Hamile était sous la juridiction de Nandom.

Cette revendication du Naa de Nandom de Hamile provoqua les cris indignés de différentes parties de la population de Hamile, et fut suivie par la saisie massive de champs de Dagara situés sur le sol sisala, juste au début de la nouvelle saison agricole. Le Lawra District Secretary exhorta le Naa de Nandom et ses chefs à obéir au règlement stipulant que Hamile faisait partie de Lambussie ; d'autre part, le Kuoro de Lambussie devait permettre aux agriculteurs dagara de cultiver leurs champs sur le sol sisala[12]. Après d'autres « négociations de paix » entre les chefs de Lambussie, les propriétaires fonciers sisala et les paysans dagara en juillet 1987, le Regional Secretary avait bon espoir que les « paysans locataires » de Nandom soient autorisés à « retourner dans leurs fermes sans avoir à craindre d'être molestés »[13].

Cependant, les conflits fonciers étaient attisés par la colère du Kuoro de Lambussie provoquée par de nouvelles tentatives de la part de la

[11]Interview de Jacob Boon, District Commissioner Jirapa-Lambussie, 23 nov. 1989.

[12]Lawra District Secretary au Lambussie Kuoro, au Nandom Naa et d'autres, 5 mai 1987.

[13]*People's Daily Graphic*, 11 juillet 1987.

Nyda, et de la part de son « think tank » (intelligentsia) auto-déclaré, l'Ansoc (Accra Nandom Social Club), de réviser les districts délimités. L'Ansoc fit une nouvelle demande de création d'un district unifié de Nandom-Lambussie, cette fois-ci directement au NCD et non à l'administration régionale qu'ils pensaient être influencée contre Nandom. Le Kuoro de Lambussie, assisté par l'Issaw West Development Union, une association de ressortissants sisala, réagit rapidement. Dans une contre-requête, il affirma accepter la décision du gouvernement de créer un district Jirapa-Lambussie et critiqua Nandom en déclarant qu'il émettait « de fausses revendications concernant des parties de Lambussie » qui créaient « un climat de suspicion et de méfiance... entre les peuples des deux régions »[14].

Les dirigeants de la Nyda insistèrent sur le fait qu'il n'y avait que des « cas isolés » de « querelles occasionnelles entre des propriétaires de la terre en Lambussie et certains paysans de Nandom cultivant le sol sisala »[15]. La correspondance épistolaire fut suivie en janvier 1988 d'une série de réunions confidentielles entre des membres de la Nyda et de l'Ansoc d'un côté, et le Regional Secretary à Wa et le NCD à Accra de l'autre. Il semble même que le NCD ait proposé de créer un district autonome pour Nandom seul, mais l'Ansoc refusa, craignant que les Dagara vivant dans la chefferie de Lambussie puissent souffrir du fait d'être séparés administrativement de Nandom. Rien ne changea donc la décision de départ concernant le district.

La querelle au sujet du district était « terminée », mais les conflits de terre continuèrent. Au début de la nouvelle saison agricole de l'année 1988, un nombre important de paysans dagara cultivant le sol sisala furent de nouveau empêchés de travailler dans leurs fermes. Dans d'autres cas, les propriétaires fonciers sisala exigeaient de la part de leurs clients dagara des « cadeaux » plus gros qu'avant, et ils revendiquaient leurs droits de récolte sur les arbres produisant le karité et le néré situés dans les champs de leurs clients dagara. Un

[14] Lambussie Kuoro, K. Y. Baloro, et le secrétaire de Issaw West Development Union, Jacob Boon, au NCD, au Regional Secretary du PNDC, au Wa, et au secrétaire de district, Lawra, août 1987.

[15] Pouvoir exécutif national de la Nyda au secrétaire régional du PNDC, 2 sept. 1987.

conflit à Taalipuo, un village situé sur la frontière entre Nandom et Lambussie, devint particulièrement célèbre et attira l'attention au niveau local et au niveau administratif. À Taalipuo, comme dans les années 1950, le conflit de base résidait dans l'allégeance administrative de plusieurs concessions dagara. Les Sisala pensaient que ces concessions devaient payer leurs impôts au nouveau district de Jirapa-Lambussie et ils firent pression sur les paysans dagara en leur refusant le droit de continuer à cultiver sur le territoire sisala.

Le comité de sécurité de district organisa une série de réunions avec les paysans dagara concernés, les propriétaires terriens sisala et les chefs de terre de Nandom, Nabaala et Lambussie. Cependant, les accords établis furent sans effet, en grande partie parce qu'ils avaient été contestés par des dignitaires locaux concurrents qui refusaient d'accorder toute légitimité aux protagonistes de la réunion. D'autres institutions durent intervenir : les chefs supérieurs, les autorités politiques dans le district, au niveau régional et au niveau national, et les associations ethno-politiques pour la jeunesse qui se présentaient comme les porte-parole légitimes du « peuple », c'est-à-dire des paysans concernés. Mais aucune de ces institutions ne réussit à résoudre le conflit, et on refusa de nouveau l'accès à la terre aux paysans de Taalipuo ainsi qu'à d'autres paysans dagara établis sur le sol sisala pendant la saison agricole de l'année 1989.

Le nœud gordien fut finalement tranché par l'archevêque catholique de Tamale, Peter Dery, un homme de Nandom Traditional Area, d'origine mixte dagara et sisala, qui était respecté dans toute la région. À la suite de quelques discussions préalables avec les deux partis, l'archevêque parvint, en janvier 1990, à réunir les chefs supérieurs de Nandom et de Lambussie à Hamile pour une réunion « en territoire neutre », celui de la mission catholique et plus précisément dans la ville où la querelle à propos des frontières de districts avait débuté. En se concentrant sur le problème de Taalipuo, Dery réduisit énormément la complexité du conflit. Il considéra le débat à propos du district comme clos, évita de le laisser dériver vers des considérations embrouillées sur l'histoire de l'occupation des sols et les relations ethniques, et rappela aux chefs et aux autres personnes présentes que « la terre est la création de Dieu à l'usage des êtres humains ». Finalement, les chefs acceptèrent que trois des concessions disputées de Taalipuo soient placées sous la juridiction du district de Lambussie et que, en retour, « la chefferie

de Lambussie annule toutes les réquisitions de territoires agricoles d'immigrés et de paysans immigrés »[16].

Aucun autre conflit foncier n'a éclaté depuis dans la région. Mais les efforts faits par Nandom pour obtenir son propre district, séparé de Lawra, continuent d'être contrariés. Et – ce qui fut particulièrement dur pour les activistes de la Nyda et de l'Ansoc – lorsque de nouvelles circonscriptions électorales furent établies pour les élections parlementaires de 1992, ce fut Lambussie, et pas Nandom, qui obtint le statut de circonscription électorale séparée.

La définition des frontières spatiales d'unités administratives

L'un des enjeux du conflit entre Nandom et Lambussie était la délimitation spatiale des nouveaux districts et la nature des frontières administratives qui sont essentielles, entre autres raisons, dans l'organisation de l'imposition et pour la création d'infrastructures. Je me propose d'expliquer brièvement pourquoi la question du parcours exact de la nouvelle frontière de district est si épineuse.

Comme on l'a déjà mentionné, l'autorité des chefs, dans les premières décennies du régime colonial, était plus d'ordre personnel que d'ordre territorial. Les officiers britanniques n'ont jamais tenté d'établir une carte avec les frontières exactes des chefferies qui étaient définies par des listes de sous-chefs et de villages subordonnés. Cette pratique se poursuivit encore dans les années 1950, jusqu'à ce que des conseils locaux et des conseils de district soient définis sur la base des chefferies existantes. De même, je n'ai jamais pu trouver de carte montrant précisément pour cette période les frontières d'un conseil local. De nos jours, il existe de telles cartes, mais il semble qu'on

[16] « Summary of decisions taken at a meeting of Lambussie Kuoro, Nandom Naa and their respective Tindanas with His Grace Archbishop P. P. Dery », Hamile, 23 jan. 1990.

a tracé les frontières des districts assez négligemment, utilisant des éléments naturels comme des petits ruisseaux, et s'assurant que les villages en zones frontalières soient inclus dans le « bon » district. Les frontières de district n'ont jamais été démarquées sur le sol. Un exercice de ce genre provoquerait indubitablement des discussions sans fin, comme on en a fait l'expérience dans des conflits survenant souvent à propos du placement de panneaux indiquant des noms de villages ou de districts le long des routes.

À l'ère coloniale, les frontières des chefferies et des districts étaient définies de façon pragmatique. Pour l'entretien des routes, par exemple, les villages voisins devaient se mettre d'accord sur un endroit particulier sur la route, rendu facilement reconnaissable par une borne telle qu'un ruisseau ou un grand arbre, et qui délimitait les aires respectives de travail. De tels endroits furent considérés comme des indicateurs de frontières administratives en vigueur. Dans le conflit de Taalipuo, les Dagara invoquaient un tel endroit situé sur la route entre Taalipuo et Nabaala pour prouver que leurs aïeux possédaient en fait la terre disputée et que le village appartenait à Nandom. Cependant, les Sisala n'acceptaient pas cette revendication. Ce qui comptait, à leurs yeux, c'était que les Sisala de Nabaala et de Billaw avaient donné la permission aux Dagara de s'établir à Taalipuo[17].

Cet argument se réfère à la possibilité alternative de prendre en compte, pour déterminer la ligne de démarcation des unités administratives, les frontières créées par la propriété d'alleux. L'idée que des droits politiques particuliers résultent du statut de premier arrivant et de la propriété foncière jouait un rôle central dans le modèle britannique du commandement indigène. C'est effectivement dans cette tradition que les Sisala affirmaient que les frontières de district devaient être tracées conformément aux frontières dictées par les droits de propriété.

Mais ces frontières de propriété ne sont jamais simples ni incontestées. Tout d'abord, on peut débattre du transfert du statut de premier arrivant et de la légitimité des transferts de propriété ultérieurs. Si, par exemple, les Sisala demandent que la terre située jusque sur la

[17]Voir les comptes rendus de la visite du District Security Committee à Taalipuo, 5 mai 1988.

Volta noire leur appartienne, c'est pour deux raisons. Premièrement, ils exigent que, même après qu'un autel de terre a été transféré aux Dagara, le donneur de sanctuaire conserve finalement quelques droits sur le territoire. Deuxièmement, ils prétendent que l'appropriation de la terre par les Dagara n'était pas légitime. Même s'il est vrai que, dans le dernier quart du XIXe siècle, la violence a joué un rôle de plus en plus important dans l'expansion des Dagara, cela justifie-t-il que l'on demande la révision des droits de propriété en temps de paix ? Un dirigeant dagara de la Nyda a comparé cette situation à celle du Moyen-Orient : « Ils [les Sisala] étaient comme les premiers colons de la région. Lorsque notre peuple [les Dagara] arriva, il les chassa toujours plus loin... C'est la même histoire que celle des Israélites et des Arabes aujourd'hui, on conquiert une terre, on l'emporte sur quelqu'un et on s'empare de sa terre, et plus tard l'homme revient et dit : Comme on est en paix maintenant, redonnez-moi tout simplement ma terre. C'est là tout le problème »[18].

D'autre part, comme l'a montré le conflit de Taalipuo, les tracés actuels de frontières foncières des villages, sur lesquels les frontières de district devaient se baser, sont souvent contestés. Dans la plupart des sociétés d'agriculteurs, y compris dans celles de la région de la Volta noire, les limites des champs sont linéaires et souvent marquées, que ce soit par des coches taillées sur des arbres, par des chemins ou par des buissons. En revanche, les frontières des territoires des villages – ou, pour être plus précis, des autels de terre – n'étaient presque jamais conçues comme des limites linéaires, mais comme une série de « lieux de rencontre » dans les bois, marqués par des collines, des rivières, des rochers, des étangs ou des arbres spécifiques. En cas de conflit armé entre des communautés voisines, ces lieux de rencontre pouvaient obtenir une signification rituelle si le conflit se terminait par une cérémonie de réconciliation. Comme de plus en plus de bois étaient cultivés, les frontières entre les aires d'autels de terre devaient être définies plus précisément. Dans les zones frontalières, le pôle d'allégeance rituelle – et l'appartenance villageoise – des concessions et des champs étaient habituellement définis conformément à l'identité du chef de terre ayant le premier donné la permission de cultiver ou de construire. Les réseaux de

[18]Interview avec les dirigeants de la Nyda, Wa, 15 nov. 1990.

relations sociales de ces services rituels étaient, et sont toujours interprétés en termes territoriaux. Comme ces rapports de services comprennent souvent plusieurs aspects (y compris le droit de bâtir des maisons, de cultiver et d'enterrer les morts), les habitants peuvent, selon le contexte et leurs intérêts, se référer à différents services pour prouver leurs droits de propriété.

Chacun des partis intéressés tente de présenter ses critères de délimitation des frontières comme « naturels », résultant automatiquement de droits de propriété incontestés ou de hiérarchies politiques établies par le pouvoir colonial. Cependant, tous les critères sont potentiellement controversés et nécessitent une négociation qui, en retour, est influencée par les relations avec les autorités locales aussi bien que par la mobilisation de contacts politiques aux niveaux régionaux et nationaux. Ils exercent une grande influence sur l'inclusion ou l'exclusion de citoyens locaux, comme nous allons le voir.

La délimitation des communautés politiques locales

Le problème de la démarcation spatiale de districts ne peut être traité sans tenir compte de la composition sociale et ethnique de la communauté politique locale. Dans les assemblées de district que le NCD voulait établir, les habitants du district – en tant que citoyens du Ghana – ont tous les mêmes droits et devoirs. Les différences d'identité ethnique et de statut – la distinction entre « indigènes » et « étrangers » élaborée par le modèle britannique – sont systématiquement ignorées. C'est exactement à ce modèle de participation politique de citoyens disposant de droits égaux que se réfèrent généralement la Nyda et les Dagara. Les politiques sisala, pour leur part, soulignaient des droits spécifiques qui provenaient de leur statut de propriétaires fonciers et de premiers arrivants dans la région. De plus, ils utilisèrent leur contrôle sur la terre pour souligner leur position à propos du problème du district – ceci étant le plus puissant

moyen de pression sur les Dagara qui ont tendance à être moins dotés de terre. Les Sisala craignent qu'une participation égale des Dagara et des Sisala dans un district commun ne fasse que consacrer, finalement, la supériorité de Nandom.

Au cœur de ces sentiments puissants se trouvent des tensions émergeant du développement inégal de Nandom et de Lambussie. Les Dagara de Nandom ne sont pas seulement plus nombreux que les Sisala, mais ils ont également pu – par une large conversion au catholicisme – accéder plus tôt et plus largement à la scolarité. Ils ont ainsi profité d'une plus grande variété d'opportunités professionnelles que leurs homologues sisala, et ils ont doté leurs villages et Nandom de plus d'infrastructures. Les politiques sisala considéraient aussi les Dagara comme étant plus doués pour la politique de lobby et comme se servant de cet avantage pour « confisquer la terre » des Sisala. C'est la raison pour laquelle ils refusent absolument la mise en place d'un district commun. Ils souhaitent également instaurer un système dans lequel les Dagara doivent payer pour la terre qu'ils cultivent en Lambussie sous forme d'impôts s'ils vivent dans le territoire de Lambussie, sous forme de bail s'ils ne font qu'y cultiver des champs[19].

Pour les activistes de la Nyda, la référence au statut de premiers arrivants des Sisala était inacceptable ou, tout au moins, unilatérale. D'une part, ils insistèrent sur le fait qu'il était injuste de continuer à qualifier quelqu'un d'« immigré » après plus de soixante ans d'établissement, et de l'exclure ainsi d'une totale participation politique. D'autre part, ils exigèrent que les droits de propriété, et ainsi les droits à la participation politique, résultent de l'exploitation agricole active de la terre :

« Le fait qu'ils [les Sisala] sont arrivés avant nous et qu'ils ont établi beaucoup de communautés dans la forêt vierge que cette région était à l'époque ne justifie pas les relations entre propriétaire terrien et locataire que certains aimeraient voir se développer entre les deux régions. En fait, les immigrés pionniers sisala n'ont pas pu dompter ni cultiver la brousse sauvage que la région était, sans les Dagara. Les descendants de ces conquérants intrépides de la terre ne peuvent pas

---

[19]Voir la lettre du Upper West Regional Secretary au directeur du Castle Information Bureau, Accra, 10 mai 1989.

être exclus aujourd'hui, et ne peuvent pas être vus, des générations plus tard, comme de simples immigrés[20]. »

En fin de compte, les activistes de la Nyda considéraient l'exagération des différences ethniques comme une stratégie politique menée par une partie d'une petite élite sisala, alors que la « grande majorité du peuple ordinaire est tout à fait capable de prendre des décisions sans recourir aux identités ethniques ». Ils insistèrent sur le fait que les Dagara et les Sisala « ont vécu ensemble pendant plus d'un siècle », qu'il y a eu des mariages inter-ethniques, et que « les deux communautés ont toujours partagé des infrastructures sociales et économiques communes »[21].

Les politiques Dagara accusaient les Sisala de se servir de la terre à des fins politiques. Le Kuoro de Lambussie, d'autre part, insistait sur le fait que les propriétaires terriens sisala pouvaient se faire beaucoup de souci au sujet de leur accès futur à la terre et que les Sisala commencaient « à manquer de terre »[22]. L'archevêque Peter Dery argumentait de la même manière, mais il était d'accord avec la Nyda sur le fait que la terre n'était pas le seul thème du débat, et que les relations politiques aussi bien que la discrimination ethnique se trouvaient au centre des préoccupations :

« À un moment donné, les paysans dagara se sont plaints des propriétaires terriens sisala, reprochant à ces derniers leur fainéantise et leur trop grande exigence, et ils n'ont plus voulu donner le produit de leur récolte aux Sisala. La réaction des Sisala fut de saisir leurs terres, et c'est ainsi que le problème politique se développa.... La racine du problème est en réalité l'attitude discriminatoire des Dagara envers les Sisala. Les "jeunes hommes» de la Nyda avaient comme arrière-pensée de placer Bussie [Lambussie] sous Nandom, et comme Nandom est numériquement parlant plus important que Bussie, Bussie aurait été avalé par Nandom. Ils essaient de réviser l'histoire, par exemple dans le cas de Hamile »[23].

---

[20]Président national de la Nyda au directeur du Castle Information Bureau, Accra, 26 mai 1989.

[21] *Ibid.*

[22]Interview du 28 nov. 1989, Lambussie.

[23]Interview du 17 nov. 1990, Tamale.

La question qui était et est toujours au centre du débat dans tous les échanges, est la suivante : la communauté politique exerçant le contrôle politique efficace dans un district donné se définit-elle historiquement ou bien se constitue-t-elle à partir de l'idée de l'égalité fondamentale des citoyens, sans se préoccuper de l'histoire passée de la propriété de la terre, et à partir d'une vision partagée de l'avenir ?

Conclusion

Mahmood Mamdani (1996) a déclaré qu'il considérait la différence entre « citoyen » et « sujet » comme le legs le plus important de « l'État colonial ramifié », et le despotisme décentralisé des « autorités indigènes » comme la principale caractéristique de l'organisation africaine du pouvoir. Mais, comme on peut le constater aisément dans le cas présenté ici, la vision de Mamdani d'une organisation politique coloniale comme une organisation basée sur des « tribus » est trop simpliste. Son association d'un pôle binaire citoyen-sujet et d'un couple rural-urbain dichotomique est inexacte. De plus, il n'y a rien d'intrinsèquement « africain » en cela. Des débats analogues au sujet d'une base légitime pour la participation politique eurent lieu en Angleterre aux XVIIe et XVIIIe siècles. L'idée que le droit de vote devait être lié à la propriété foncière, parce que les migrants et les non-propriétaires ont une loyauté ambiguë et sont pour cette raison considérés comme potentiellement irresponsables, était encore assez commune jusqu'au XXe siècle. Ce qui, enfin, devait et doit toujours être débattu, c'est la question de savoir quelles formes de communautés politiques pourraient bien être mises en place si l'on se base sur la mobilité et sur la pluralité des localités – une question qui n'a même pas été soulevée au cours de l'actuelle obsession décentralisatrice africaine, mais qui s'imposera inévitablement d'elle-même par le biais de conflits tels que celui que nous venons d'analyser ici.

Le problème du rôle joué par les institutions (néo-)traditionnelles telles que celles de la chefferie dans la gouvernance locale, par

rapport au rôle joué par les assemblées élues de district ou par les associations de ressortissants, est étroitement lié à cette question. Les conflits entre Lambussie et Nandom en particulier révèlent la nature complexe du soutien idéaliste apporté par nombre d'hommes politiques à la décentralisation, en tant que stratégie visant le renforcement des autorités locales « traditionnelles ». L'institution de la chefferie est étroitement liée à la pratique consistant à associer droits politiques et statut de « l'indigène », qui maintient le fait que les immigrés dagara situés sur le sol sisala ne sont représentés – tout au plus – que par un chef de file subalterne. Mais même le vote de la majorité démocratique pour l'élection des représentants à l'assemblée de district peut être influencé par des pressions informelles exercées par des propriétaires de la terre lors du choix des candidats. Dans plusieurs villages, les immigrés subissent des pressions visant à les dissuader de se porter candidats à l'assemblée, on les menace en effet d'entraver leur accès à la terre. L'idée qu'une coopération étroite avec les « autorités traditionnelles » puisse garantir une démocratie populaire s'avère être naïve. Mais des espoirs d'alternatives simples ne sauraient être justifiés non plus.

La politique de décentralisation n'a pas causé les conflits que nous venons de présenter ci-dessus. Les problèmes sous-jacents – les relations entre la propriété de la terre et l'autorité politique, ainsi que la tension entre l'utilisation de critères ethniques et territoriaux pour définir la citoyenneté locale – sont bien plus anciens. Cependant, plus on réduira les unités administratives, plus les problèmes de démarcation spatiale et sociale des communautés politiques s'amplifieront.

Bibliographie

Chauveau J.-P., 2000 – Question foncière et construction nationale en Côte d'Ivoire. *Politique africaine*, 78 : 94-125.

Eyre-Smith R. St. J., 1933 – *A Brief Review of the History and Social Organisation of the Peoples of the Northern Territories of the Gold Coast.* Accra, Government Printer.

Geschiere P., Gugler J. (eds), 1998 – The politics of primary patriotism. *Africa* n° spécial, 68.

Geschiere P., Nyamnjoh F., 2000 – Capitalism and autochthony: the seesaw of mobility and belonging. *Public Culture*, 12 : 423-52.

Kuba R., Lentz C., 2002 – Arrows and earth shrines: towards a history of Dagara expansion in southwestern Burkina Faso. *Journal of African History*, 43 : 377-406.

Lentz C., 1995 – Unity for development: youth associations in north-western Ghana. *Africa*, 65 : 395-429.

Lentz C., 1998 – *Die Konstruktion von Ethnizität. Eine politische Geschichte Nord-West Ghanas, 1870-1990.* Köln, Köppe.

Lentz C., 2000 a – Of hunters, goats and earth-shrines: settlement histories and the politics of oral tradition in northern Ghana. *History in Africa*, 27 : 193-214.

Lentz C., 2000 b – « Contested identities: the history of ethnicity in northwestern Ghana ». *In* Lentz C., Nugent P. (eds) : *Ethnicity in Ghana : The Limits of Invention*, London : 137-61.

Lentz C., 2000 c – Chieftaincy has come to stay. La chefferie dans les sociétés acéphales du Nord-Ouest Ghana. *Cahiers d'études africaines*, 159 : 593-613.

Lentz C., 2000 d – « Youth associations et ethnicité au Nord-Ghana ». *In* Toulabor C. (éd.) : *Le Ghana de J.J. Rawlings. Restauration de l'État et renaissance du politique*, Paris, Karthala : 126-44.

Lentz C., 2001 – « Ouessa. Débats sur l'histoire du peuplement ». *In* Kuba R., Lentz C., Werthmann K. (eds) : *Les Dagara et leurs voisins. Histoire du peuplement et relations interethniques au sud-ouest du Burkina Faso*, Frankfurt, Berichte des Sonderforschungsbereichs 268 Westafrikanische Savanne, 15 : 29-61.

Lentz C., 2002 – The time when politics came: Ghana's decolonisation from the perspective of a rural periphery. *Journal of Contemporary African Studies*, 20 : 245-74.

Mamdani M., 1996 – *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism.* Princeton, Princeton University Press.

Une communauté « nomade » face à la décentralisation au Niger

Éric Komlavi Hahonou
Anthropologue

Dès le début des années 1960[1], le Niger indépendant envisageait la décentralisation de l'État et adoptait des lois dans ce sens. Depuis, nombre de lois ont été votées mais la décentralisation au Niger en est restée à l'état de projet. Relancé au début des années 1990 dans la mouvance du discours de La Baule, le projet s'est précisé dans un contexte de multipartisme, de boom du secteur associatif et de crise économique et politique intérieure. L'un des facteurs décisifs a sans doute été les accords de paix (1995) entre le gouvernement nigérien et la rébellion armée touarègue qui revendiquait une plus grande autonomie de gestion au niveau local (régional). Ce groupe de pression participa à la commission spéciale chargée de réfléchir au redécoupage administratif (CSRRA) créée en 1994. Les lois de 1996 sont issues de ce travail de préparation. Elles constituent la base fondatrice de la réforme nigérienne qui prévoit la mise en place de trois paliers de décentralisation à savoir la région, le département et la commune.

Les lois de 1998 viennent compléter celles de 1996. La loi 98-29 portant création des communes et fixant leurs limites envisageait notamment d'ériger les 27 postes administratifs en 27 communes rurales. Le nombre total de communes était de 73. C'est le schéma

[1] La première commune au Niger remonte au milieu des années 1950 sous la colonisation.

à l'époque qui fut préconisé par le Haut Commissariat à la réforme administrative et à la décentralisation (HCRA/D) et retenu par le gouvernement de la IV[e] République du Niger pour les élections de février 1999, malgré les réserves émises par le HCRA/D (« risques de résurgence de féodalités locales, d'aggravation de déséquilibres régionaux, de mauvaise gestion, d'atteinte à l'unité nationale, de régionalisme et de séparatisme »).

Bankilaré étant l'un des 27 postes administratifs (PA) nigériens devait être érigé en commune rurale. Le PA de Bankilaré fut créé en 1959, à la veille de l'indépendance du Niger, pour administrer sans compétences territoriales (*rationae persone*) les seules populations nomades ou semi-nomades dispersées dans les différents cantons (sédentaires) de la subdivision de Téra. Cette spécificité du PA de Bankilaré dans le contexte de la communalisation des PA en faisait alors une entité paradoxale : une collectivité territoriale sans territoire.

La réforme décentralisatrice est mise en avant par les bailleurs de fonds comme le meilleur moyen de promouvoir la démocratie, la bonne gestion et le développement local dans des pays sous-développés tels que le Niger où l'État est resté marqué par une forte centralisation et une faible capacité à promouvoir des services publics de proximité et un développement local. C'est donc au nom de la « bonne gouvernance » que la réforme est justifiée tant par les bailleurs de fonds que par les gouvernements des pays récipiendaires qui se sont réappropriés ce discours. Qu'en est-il de la gouvernance locale, de l'exercice du pouvoir dans la gestion des problèmes qui se posent à une communauté, avant la mise en œuvre du projet de décentralisation ? Comment les différents acteurs de l'arène locale se repositionnent-ils vis-à-vis de ces lois ? C'est à ces deux questions que je tenterai de répondre ici à travers cette recherche autour d'un cas particulier sur le plan juridique mais illustratif sur le plan social et politique. L'étude de l'« arène » (Bailey, 1969) politique locale de Bankilaré permet d'aborder quelques aspects des enjeux du projet de décentralisation nigérien. C'est à ce niveau du « village réel », entité sociale et politique, appréhendé comme « champ semi-autonome » (Moore, 1978) que je propose d'aborder la gouvernance locale comme une interaction et une confrontation des logiques d'acteurs autour d'enjeux locaux. Cette approche qui se focalise sur les micro-enjeux qui caractérisent une (des)

collectivité(s) n'exclut nullement l'étude des rapports entre le local et les niveaux supérieurs de l'appareillage administratif et politique du pays, étude qui nous renseigne sur les marges de manœuvre des acteurs locaux face au système.

Je proposerai dans un premier temps de brosser rapidement l'arène politique de Bankilaré en présentant la place et le rôle des différents « groupes stratégiques »[2] qui participent à la gouvernance locale. On examinera plus spécifiquement ici la délivrance de services publics par l'administration locale et ses auxiliaires que sont les chefs traditionnels à Bankilaré. Nous analyserons ensuite les enjeux politiques, fonciers et identitaires de la « dispute » pour la commune.

L'arène politique locale de Bankilaré

Bankilaré est situé à l'ouest du Niger dans une zone peuplée de populations *songhay*, de longue tradition sédentaire pratiquant les cultures pluviales et les cultures de décrue aux abords de la rivière Gorouol, et de groupes de populations peul et *kel tamasheq*[3] autrefois éleveurs nomades, plus récemment sédentarisées et tournées vers l'agriculture.

L'histoire du peuplement, aujourd'hui revisitée par les acteurs locaux à l'occasion de la discussion autour de la création des collectivités territoriales, met en évidence un peuplement *songhay* par vagues successives tout au long du XVIIe siècle, suite à la chute de

[2]Le concept de « groupes stratégiques » est entendu dans le sens défini par Bierschenk et Olivier de Sardan (1998 : 262-265), se référant à Evers (Evers et Schiel, 1988), c'est-à-dire en tant qu'agrégats sociaux, à géométrie variable, qui défendent des intérêts communs, en particulier par le biais de l'action sociale et politique. Les entretiens ne sont pas pour autant limités à ces catégories.

[3]J'utiliserai ici plus volontiers le terme *kel tamasheq* dans lequel les individus appartenant à ce groupe se reconnaissent que les termes utilisés par les groupes voisins (*surgey, belley, etc.*) ou le terme français « touareg » aujourd'hui contesté par certains acteurs. Le terme désigne l'ensemble des individus de langue et de culture tamasheq.

l'empire *songhay* de Gao sous la pression des Marocains. Les gourmantchés qui occupaient cet espace ont alors fui ou ont été assimilés. À partir de la fin du XVIIIe siècle, les *Kel Tamasheq* ont également fui par petits groupes la rive droite du fleuve pour se réfugier en rive gauche (Gourma) où ils se sont peu à peu constitués en puissantes confédérations et se sont imposés aux sédentaires *songhay* auxquels ils faisaient payer tribut jusqu'au moment de la pénétration coloniale, qui mit un terme à une histoire guerrière complexe.

C'est en s'appuyant sur des chefferies, toutes réorganisées en cantons, que la France entreprit d'asseoir son administration des colonies. Ces cantons composèrent autant d'« arènes politiques locales » structurées autour des chefs, dits « traditionnels », imposés ou reconnus par l'administration française.

La subdivision de Téra fut créée par arrêté en 1928. Elle était alors composée de six cantons. Face aux difficultés de gestion des populations nomades (litiges fonciers et conflits récurrents liés aux dégâts champêtres) rencontrées par l'administration coloniale française, des groupements furent créés en remplacement des cantons dans le milieu des années 1930. Localement, cette disposition eut pour incidence la disparition du canton des populations *kel tamasheq* (canton des Logomaten créé en 1928) dispersées sur différents cantons *songhay* mais relevant toujours de leur hiérarchie traditionnelle (le chef de groupement des Tinguereguedesh-Logomaten). À l'époque, cette disposition, qui ôte au chef toute compétence territoriale, fut interprétée par les tenants de la chefferie[4] *kel tamasheq* comme un rétablissement de leur pouvoir ancien.

Avec la création du poste administratif de Bankilaré en 1959, la puissante chefferie coutumière de Bankilaré et ses alliés religieux durent composer avec la présence rapprochée d'un administrateur colonial. C'est à l'époque les trois principaux groupes d'acteurs qui participaient à la gouvernance locale. Le groupe maraboutique et la chefferie *kel tamasheq* détenaient par ailleurs à l'époque un fort pouvoir économique lié à la possession de nombreuses tribus d'esclaves et de dépendants.

---

[4]La chefferie *kel tamasheq* de Bankilaré n'a jamais voulu reconnaître les limites de compétences (le canton des Logomaten) définies par la puissance coloniale en 1928 (archives nationales du Niger, 1928).

Ce n'est que suite aux sécheresses des années 1970 et 1980 qui décimèrent les troupeaux (principale capitalisation des richesses à l'époque) que la situation économique se renversa, même si la répartition des richesses a évolué depuis les années 1940 avec l'émancipation progressive des esclaves. L'arène politique locale ne fut véritablement renouvelée qu'avec la démocratisation des années 1990 qui vit naître une association de lutte contre l'esclavage (Timidria créée en 1991) et avec la multiplication des partis politiques.

C'est aujourd'hui au total six groupes stratégiques que nous avons catégorisés au sein de cette arène : les pouvoirs coutumiers (la chefferie traditionnelle), les pouvoirs administratifs (agents des services administratifs et techniques déconcentrés), les pouvoirs religieux (marabouts, prêtres guérisseurs…), les pouvoirs « politiques » (députés, leaders des partis politiques), les pouvoirs économiques (commerçants, gros éleveurs…) et les pouvoirs associatifs (association de ressortissants, Timidria, associations et comités divers liés aux projets de développement).

Administration-administrés : l'incontournable recours aux chefs

Par tradition, les sociétés *kel tamasheq* sont très hiérarchisées. Le système politique des *Kel Tamasheq* du Gourma est organisé en trois niveaux de pouvoir (*taghmar*) : un chef suprême (*amenokal wan ettobel*) ou chef de groupement (dénomination héritée de la période coloniale), celui-ci est secondé dans ces tâches par ses enfants et ses conseillers parmi lesquels les marabouts (*ineslemen*) occupent une place prépondérante, et des chefs de tribus ou fractions (*amenokalen wan tawshiten*).

Deux groupements de taille très inégale sont représentés à Bankilaré par leurs chefs de groupement respectifs : l'un comprend 72 tribus, l'autre n'en compte que 5, soit au total 41 000 personnes environ,

dispersées dans plusieurs cantons. Le principal groupement est celui dit des *Tinguereguedech-Loghmatten*[5]. Il est constitué d'un assemblage de groupes hétérogènes de populations de culture et de langue tamasheq, pour la plupart originaires des *Oullimenden* de Ménaka (dans l'actuel Mali).

Différents statuts sociaux caractérisent le schéma d'organisation classique de la hiérarchie des *Kel Tamasheq* avec à son sommet les aristocrates (*imajeghen*), puis les hommes libres tributaires (*imghad*), les artisans (*inadan*) et les captifs (*iklan*) à la base de cette pyramide. Le statut de chaque individu détermine généralement sa place dans les prises de décisions (Bourgeot, 1995), les captifs au bas de la hiérarchie sociale ayant généralement le moins de poids. Toutefois, on notera que dans le cas présent certains individus exerçant des métiers tels que certains captifs proches de la chefferie ou des forgerons (*inadan*) peuvent occuper des positions sociales particulières qui leur permettent d'assumer des tâches de conseiller du chef ou de représentation, notamment auprès des autorités administratives.

Au même titre que les chefs des communautés sédentaires, la chefferie traditionnelle *kel tamasheq* a été instrumentalisée par la puissance coloniale pour gérer les populations et assurer le paiement de l'impôt. Elle a par contre fait l'objet de certains traitements de faveur (complicité de l'administration qui a notamment longtemps laissé faire les pratiques esclavagistes), ce qui lui donna longtemps aux yeux de ses sujets les attributs d'une puissance hégémonique.

Avec l'érection du campement[6] de Bankilaré en PA, les pouvoirs coutumiers et religieux ont dû composer avec l'administration, nouvel acteur devenu central dans l'arène politique locale. Les chefs de poste administratif, administrateurs de la France d'outre-mer puis « commandants indigènes », ont dû poursuivre leur mission de gestion des nomades par l'intermédiaire de la chefferie *kel*

[5]Nous n'aborderons pas ici le cas spécifique du groupement des *Doufrafrak* dont le chef réside plutôt à Téra et Niamey et dont les administrés dispersés dans les cantons du Sud de l'arrondissement et de l'extrême Nord sont peu présents à Bankilaré. Pour les mêmes raisons, nous ne traiterons pas des Peuls *Gaobés*.

[6]Les *Kel Tamasheq* étant de tradition nomade ne résidaient à Bankilaré que durant la saison sèche. En saison pluvieuse, ils effectuaient des transhumances vers le nord où s'effectuait la cure salée.

tamasheq qui, quoique affaiblie, apparaissait encore incontournable. Néanmoins, pour celle-ci, cette mise sous tutelle rapprochée s'est traduite par une certaine restriction de ses libertés (en particulier les divers abus de pouvoir : extorsion de biens au titre de la dîme, rapt d'enfants en vue de leur asservissement comme domestiques, violences diverses, etc.). Une dimension importante du travail du chef de poste consistait à arbitrer les nombreux conflits qui ne manquaient pas de naître entre les tenants de la chefferie, toujours prompts à récupérer ce qui jadis constituait un dû de leurs tributaires et dépendants, et ces derniers toujours plus avides des libertés que la colonisation leur avait octroyées (au point de refuser le paiement de l'impôt à leur chef). La gestion des plaintes diverses adressées directement à l'administration, le règlement des différends sur la propriété du bétail (point essentiel dans l'enrichissement de groupes autrefois asservis), l'impératif de contrôle des comportements d'incivisme fiscal… conduisirent le commandant de cercle à ménager les chefs et leur statut, relais indispensables d'une administration qui eut de grandes difficultés à s'imposer aux nomades (ANN, archives de Téra, rapport annuel 1963).

L'histoire des rapports entre l'administration et les populations *kel tamasheq* du Gourma est marquée par une défiance réciproque. La puissance coloniale ayant eu à faire face à plusieurs révoltes jusqu'en 1915-1916, se méfiait toujours de ces « turbulents et mobiles » *Kel Tamasheq* et Peuls. Une fois vaincus, ceux-ci ont opposé à l'occupant leur force de résistance à travers le mensonge, la tromperie et diverses stratégies d'évitement (la mobilité, la lenteur dans l'exécution des ordres de l'administration…)[7]. L'État a longtemps été marqué par l'image d'un occupant prélevant les ressources matérielles, humaines, économiques et financières, exerçant un contrôle sévère, contraignant les individus et les groupes, les sanctionnant, les punissant, etc. Ce type de rapport a alimenté la défiance vis-à-vis de l'occupant étranger, plus tard remplacé par d'autres étrangers (à la communauté locale) venus administrer le Niger indépendant. Les

[7]Le meilleur exemple de mensonge : *Tinguereguedech* signifie « je suis sous la protection de », il désigne en fait le nom d'une tribu d'esclaves qui était située à proximité immédiate du campement de leurs maîtres, les *Kel Igirer*. C'est néanmoins le nom qui fut donné au colonisateur et qui s'est perpétué jusqu'à aujourd'hui.

survivances de cette défiance réciproque entre administrateurs et nomades sont encore très marquées.

La fonction répressive de l'administration est encore celle qui domine les représentations que se font les administrés de la puissance publique. Elle se traduit dans la composition des services déconcentrés de l'État présents à Bankilaré : les agents de la brigade de gendarmerie, des forces de sécurité sous la direction du chef de poste administratif (souvent un militaire), des Eaux et Forêts y sont les plus nombreux. On y trouve néanmoins aussi un centre de santé, un service de l'Élevage, un service du Plan, un agent de l'Agriculture et une école primaire (créée en 1956).

Un cadre d'animation du premier projet de développement implanté dans la zone signalait qu'à leur arrivée (1993) les premiers contacts avec les populations furent difficiles. Celles-ci habituées à ne voir de l'État que ses forces de répression et de prédation (véhicules du chef de PA, véhicule de la gendarmerie, véhicule du service des Eaux et Forêts) fuyaient à l'approche des véhicules du projet (source : entretiens).

Face à cette force hostile et étrangère, les stratégies populaires les plus courantes pour accéder aux services indispensables de l'administration furent de passer par un intermédiaire. Ce dernier a évidemment été celui désigné par l'administration comme son « auxiliaire » : le chef de groupement, censé assurer le règlement des litiges à un premier niveau.

L'accès à la justice fournit un bon exemple de la position stratégique occupée par la chefferie dans le règlement des affaires internes :

« Par exemple en cas de vol, la victime ne peut pas venir directement à la gendarmerie pour se plaindre. Il va aller voir son chef de tribu. L'autre l'envoie au chef de groupement. À chaque étape il faut qu'ils bouffent quelque chose. Il faut le thé et la cola de l'enfant du chef qui va saisir la gendarmerie... Comme ça les chefs de tribu et de groupement vont toucher. Leurs administrés sont des gens qui sont dans les tiroirs. Aucun nomade ne va venir directement au PA ou à la gendarmerie. On le fait toujours accompagner... L'intermédiaire, c'est le "guide". Lui, il est indispensable ! Le guide est de Bankilaré, il connaît l'administration même s'il n'a pas fait l'école. Les guides essentiels ce sont les enfants du chef. Ils n'ont pas de champ, ils n'ont

rien d'autre qu'être les guides ». (entretien avec le commandant de brigade de gendarmerie du PA de Bankilaré) ».

Privés d'une partie de leurs pouvoirs de gouvernance, privés des ressources du temps jadis où les captifs fournissaient une main d'œuvre gratuite pour assurer leur entretien, et refusant suivant les valeurs de l'aristocratie guerrière de s'abaisser au travail de la terre (réservé aux basses classes), les *imajeghen* de la chefferie coutumière, appauvris, se sont repliés sur les activités liées à leurs attributions statutaires et des rôles plus informels et officieux d'intermédiaires vis-à-vis de l'administration publique. Ce rôle d'intermédiaire contribue à compenser la faiblesse des revenus légaux des chefs coutumiers, qui outre leur rôle de courtier de la justice d'État illustré précédemment, sont à l'occasion courtiers en développement vis-à-vis des projets (étatiques ou non) qui interviennent auprès des populations implantées dans la zone où l'autorité du chef coutumier est censée s'exercer.

Le maintien de telles positions d'intermédiation est favorisé par une méfiance constante des populations *kel tamasheq* vis-à-vis de l'appareil d'État et de ses agents, la prégnance des relations maîtres-sujets (rapports hégémoniques très marqués par les statuts de maîtres et d'esclaves) et le fort taux d'analphabétisme des populations de la zone. Conserver cet avantage comparatif que confère des positions d'intermédiation nécessite une maîtrise des réseaux étatiques (assurée par le renouvellement des liens d'inter-connaissances au fur et à mesure des affectations-mutations des agents de l'État) et une connaissance du fonctionnement des administrations (procédures et rouages administratifs), enfin il demande la mise en œuvre de stratégies de contrôle et de rétention de l'information.

Aussi, il n'est guère étonnant de constater que les tenants du pouvoir (l'*amenokal* et son entourage de conseillers) contribuent à maintenir au plus bas le taux de scolarisation en freinant les créations d'école. Cette stratégie qui consiste à tenir les sujets dans l'ignorance est aussi adoptée par les pouvoirs religieux qui, paradoxalement, n'enseignent pas le Coran à leurs sujets, de façon à éviter des revendications de leurs captifs fondées sur le droit musulman et conserver leurs prérogatives en matière d'arbitrage matrimoniaux et de par-

tage de l'héritage[8]. Il est connu au Niger que « les chefs traditionnels trouvent leur manger dans les conflits fonciers et les marabouts dans les affaires familiales ».

Tous ces aspects quotidiennement vécus, subis par les « administrés-sujets » sont aujourd'hui bien identifiés et dénoncés par certains acteurs locaux regroupés au sein de l'association Timidria, mouvement militant contre l'esclavage au Niger :

« Mais, ce que j'ai remarqué, moi, le problème qui reste c'est le cordon qui les lie avec l'administration. C'est ce cordon-là que les autres (les *imajeghen*) ont coupé, de sorte qu'ils sont toujours… incontournables. Et, que les autres ne peuvent que faire référence à eux pour prétendre aux privilèges qui sont liés à l'administration, c'est ça l'important ! Si jamais, je me suis dit, si jamais on arrive à casser ce cordon, et que, eux (les *iklan*), ils se mettent en contact direct avec l'administration, ils peuvent se libérer d'ici là. Mais, tant que ce cordon-là est occupé c'est difficile parce que l'administration est là avec ses répressions, ses impôts, ses cartes d'identité, sa civilité. Ils ne l'ont pas » (un sympathisant de l'association Timidria).

Si du point de vue des militants de Timidria, l'accès au service public se trouve entravé par les chefs traditionnels plutôt que facilité, le « citoyen-sujet » voit d'abord en son chef un protecteur face à une administration dont il ignore le fonctionnement, dont il pressent ou connaît les risques. Si entre extorsion de fonds et cadeau pour service rendu la limite peut sembler difficile à déterminer, il reste que les intérêts des uns et des autres ne sont pas nécessairement perçus comme antagonistes. La chefferie est devenue un courtier local institutionnalisé qui a su tirer parti des marges de manœuvre laissées par une administration complice (complicité souvent dénoncée par les militants de Timidria) et des failles d'un État peu capable d'assurer les services publics sans intermédiaires.

Il convient de se rappeler que le principe qui était déjà le fondement de la mise en place des premiers postes administratifs au Niger était le rapprochement de l'administration vis-à-vis des administrés. C'est ce même principe qui est avancé comme justification de la décen-

[8]Le maître hérite généralement d'une bonne partie des biens de ses esclaves à leur mort.

tralisation. Pourtant, il apparaît à travers cet exemple de Bankilaré que la mise en œuvre de la décentralisation par la multiplication des communes et donc celle des centres de délivrance de services publics ne suffira pas à modifier qualitativement la gouvernance au quotidien.

Au-delà de l'état de la gouvernance au quotidien dans l'arène de Bankilaré, il nous semble intéressant maintenant d'observer et analyser les stratégies d'acteurs autour d'un projet de réforme en élargissant la focale. La mise en place d'une commune rurale à Bankilaré suscite de nouveaux enjeux au cœur desquels le problème foncier tient une place prépondérante.

Luttes de pouvoir sur fond d'enjeux fonciers et identitaires

En 1996, les lois structurantes du projet de décentralisation nigérien (réorganisation administrative du pays en régions, départements, communes) étaient votées et amendées en 1998 ouvrant ainsi la voie à la mise en place d'élections locales en février 1999. Dans ce cadre, l'érection du PA de Bankilaré en commune souleva un tollé des ressortissants *songhay* du canton de Gorouol qui obtinrent comme compromis l'érection de Yatakala, à l'époque chef-lieu de canton du Gorouol[9], en commune rurale.

Suite aux élections locales entachées de nombreuses irrégularités et défavorables au pouvoir en place survint un coup d'État en avril 1999 et une annulation des résultats. Un gouvernement de transition assura la gestion du pays jusqu'au début de l'année 2000 où un gouvernement issu des urnes reprit les rênes du pouvoir. Ce n'est qu'au début de l'année 2001 que le projet de loi fut « re-travaillé » pour être présenté à l'Assemblée nationale. Un nouveau schéma fut

[9] La loi initiale ne prévoyait nullement de disposition pour ériger un chef-lieu de canton en commune.

mis en avant, celui de la communalisation intégrale des cantons et de certains groupements. Ce schéma dit « schéma 2000 » prévoit la création d'environ 200 communes, correspondant approximativement au nombre de cantons existants, plus les postes administratifs. Des missions visant à informer les leaders politiques, les autorités coutumières (censées répercuter l'information au niveau des populations) et les services déconcentrés de l'État ont été menées dans tous les départements du pays.

En avril 2001, sous l'influence d'un ministre originaire du Gorouol, le projet de loi sur la décentralisation fut remanié *in extremis* pour être validé par le Conseil des ministres avant d'être transmis à l'Assemblée nationale. Ce remaniement avait pour incidence la suppression de la commune de Bankilaré. Disposant de relais d'information au sein du gouvernement, la communauté *kel tamasheq* de Bankilaré fut aussitôt alertée de la manœuvre. Localement, la réaction fut vive du côté des élites (leaders politiques, coutumiers et religieux, cadres de l'administration… toutes catégories sociales confondues) qui mobilisèrent leur communauté en organisant diverses manifestations de protestation (marches sur le Poste administratif, lettre ouverte aux autorités nationales, « sit-in » des 77 chefs de tribus[10] devant l'Assemblée nationale, menaces de rébellion…). Le cas du Gorouol reprenait dès lors les devants de la scène nationale en matière de mise en œuvre de la décentralisation.

« Les colons nous ont colonisés ensemble et nous ont laissés ensemble. Ce n'est pas maintenant que les *Songhay* vont nous chasser. S'ils nous chassent, pourquoi ne l'avoir pas fait au moment où les colons n'étaient pas venus. Pourquoi avant ils ne disaient pas que nous n'avons pas de droits sur les terres ? Pourquoi au moment de la colonisation ils n'ont pas dit aux Blancs de nous chasser ? Et pourquoi après le départ des "Blancs", ils ne nous ont pas dit de quitter ? Et maintenant au seuil de la décentralisation, on n'a pas de droits sur les terres ! Cela est vraiment bizarre ! C'est pour entraîner une guerre civile ! C'est une perturbation ! Quelqu'un qui a perdu plus de cinq ou six de ses parents dans une région et tu lui dis qu'il

[10] 77 tribus composées des 72 du groupement des Tinguereguedech et des 5 du groupement Doufarafarak.

n'a pas de droit sur cette région ! Vous voyez ce que ça fait ! » (entretien avec un *Kel Tamasheq* de Bankilaré).

À travers cette décentralisation, il s'agit d'une part de transférer les pouvoirs de décisions de l'État central vers le niveau local, mais, d'autre part, et surtout, cela consiste à bouleverser profondément les modes de gestion actuels et les prérogatives des actuels tenants du pouvoir au niveau des quartiers, villages, cantons, chefs-lieux administratifs… en procédant à l'élection d'un conseil municipal et d'un maire et en tenant plus ou moins à l'écart chefs coutumiers et administrateurs (chefs de poste administratif, sous-préfets, administrateurs délégués des communes urbaines, préfets) qui apparaissent comme les grands perdants de la réforme et qui lui opposent une résistance à peine voilée.

Au Niger, les chefs traditionnels sont inéligibles (selon les textes portant statut de la chefferie traditionnelle et le code électoral). Le projet de décentralisation dans sa forme actuelle (communalisation des cantons) propose *in fine* de superposer au chef de canton ou groupement, sur le même espace territorial, une autorité supérieure ayant *a priori* les mêmes attributions que le chef coutumier, un maire élu, disposant d'une légitimité par les urnes et appuyé par un conseil municipal délibératif. Au sein de ce conseil, la chefferie n'aura *a priori* que peu d'influence sur les décisions prises, avec 1/5 des sièges (soit 2 sièges sur 11). Le projet contient donc plus ou moins en substance une mise à l'écart en douceur des chefs coutumiers du paysage politique local, mise à l'écart dont ceux-ci ont bien pris conscience :

« Nous ne sommes pas contre la décentralisation mais qu'on nous dise clairement quelle sera notre place… ou bien si on veut nous éliminer qu'on le dise clairement ! » (un membre du bureau de l'Association des chefs traditionnels du Niger, oct. 2001).

À défaut de pouvoir encore lutter contre la réforme au niveau national, les chefs traditionnels l'acceptent mais tentent désormais diverses stratégies individuelles de repositionnement au niveau local.

Du point de vue des chefs coutumiers *songhay* et *kel tamasheq*, principaux acteurs de la gouvernance locale dans le Gorouol, l'érection d'une ou bien deux communes rurales est loin d'être un détail.

Pour les chefs *kel tamasheq*, défenseurs de l'option « chacun sa commune », conscients de la difficulté réelle d'amener leurs administrés dispersés sur un très vaste territoire (plusieurs cantons) à voter massivement, le résultat des élections locales sur une seule commune serait favorable aux *Songhay* qui peuvent plus aisément mobiliser leurs populations regroupées dans une vingtaine de villages. Ainsi, le pouvoir communal leur échapperait totalement.

« Aujourd'hui, c'est la commune. Donc, nécessairement, il faut la terre. Il faut découper et se regrouper si on ne veut pas se faire marginaliser. » (un ressortissant peul de Bankilaré).

Ce point de vue et cette stratégie consistant à obtenir une commune pour les nomades sont partagés par les peul *Gaobé* qui tentent eux aussi de gagner une indépendance vis-à-vis des *Songhay* (commune de Diagourou contestée par les *Songhay* du canton de Téra).

Quant à la chefferie *songhay*, partisane de l'option « une unique commune pour un unique territoire », il est clair que la reconnaissance d'une commune aux *Kel Tamasheq* serait un manque à gagner budgétaire du fait de la soustraction des contribuables *kel tamasheq* à la future commune du Gorouol (question de viabilité économique).

Aussi, pour justifier son option, l'élite *songhay* s'appuie-t-elle sur l'existence du décret de 1959 qui créait le Poste administratif de Bankilaré, « dont la compétence s'exerce *rationae persone* sur les ressortissants des groupements nomades Tinguereguedech-Loghmatten, Doufrafrak et Gaobé », établissant du même coup un poste administratif sans limites territoriales. Ce décret est interprété par l'élite *songhay* comme la preuve « noir sur blanc » de l'absence de légitimité des *Kel Tamasheq* à réclamer le droit de propriété sur les terres qu'ils occupent. L'argumentaire du chef de canton du Gorouol, auquel se rallie solidairement l'ensemble des chefs de canton *songhay* de l'arrondissement de Téra, et qui correspond plus généralement à la position des chefferies coutumières sédentaires dans les zones agropastorales au Niger, s'appuie sur une interprétation particulière de la communalisation des chefs-lieux de canton.

Du point de vue des chefs de canton *songhay*, la modalité d'application de la décentralisation accordant une commune aux *Kel Tamasheq* fixerait définitivement et légalement les populations « nomades » sur des terres ne leur appartenant pas : « Nous n'accepterons pas que nos terres soient divisées et données à d'autres » dit un chef de

canton de Téra à propos de la commune peule de Diagourou dont les habitants seraient installés sur les terres des *Songhay*. Il y a là un peu de revanche historique sur les « nomades » en termes de domination et de luttes de pouvoir.

Dans cette zone à l'extrême Ouest du Niger, les disputes entre *Songhay* et *Kel Tamasheq* sur les dégâts champêtres, à propos de l'accès aux points d'eau, du non-respect des couloirs de passage, sont fréquentes et anciennes (cela est vrai pour toutes les zones agropastorales où les activités d'élevage et d'agriculture sont en situation de forte concurrence). Plusieurs conflits violents se sont traduits par des morts d'hommes, voire des massacres.

Par simple effet d'annonce, le projet de mise en œuvre de la décentralisation relance les enjeux fonciers, ravive les tensions et exacerbe les positions des communautés, qu'il ne convient pas d'opposer entre agriculteurs sédentaires *songhay* d'une part et éleveurs nomades *kel tamasheq* d'autre part, puisque les uns et les autres sont aujourd'hui tous sédentaires et pratiquent à la fois l'élevage et la culture vivrière. Un repli identitaire semble néanmoins s'opérer derrière l'ethnie, et, plus loin, l'ancienne dichotomie sédentaires/nomades refait surface. Les dissensions internes de chaque communauté sont étouffées. Ce qui est au cœur de cette dispute jusque-là verbale, quoique épisodiquement violente, c'est en particulier la propriété et le droit d'usage de la terre des populations de tradition pastorale.

Le Code rural nigérien statue sur cette question centrale de la propriété de la manière suivante (ordonnance 93-015, article 9) :

« La propriété coutumière résulte de l'acquisition de la propriété foncière rurale par succession depuis des temps immémoriaux et confirmée par la mémoire collective ou par l'attribution à titre définitif de la terre à une personne par l'autorité coutumière compétente. »

La loi ne résout rien et les litiges fonciers débouchent le plus souvent sur des décisions juridiques, les chefs coutumiers et les autorités administratives locales s'avérant dans l'incapacité de résoudre ces problèmes localement. La revendication pour la propriété de la terre à l'échelle communautaire prend évidemment l'allure de bataille de légitimation historique où la démonstration de la préséance sur la terre devient centrale. Dans ces joutes, jusque-là surtout discursives, la manipulation de l'histoire est dès lors devenue un exercice auquel

se livre chacun des deux camps, jouant sur l'étymologie des noms de lieux, sur les types de relations qui prévalaient entre les deux groupes (accueil, cohabitation, allégeance, domination), etc.

Mais la bataille s'engage aussi sur d'autres terrains avec d'autres armes. Les *Songhay*, forts de leur groupe de pression (association de ressortissants basée à Niamey) et de la position de l'un des leurs au sein du gouvernement, tentent d'imposer leur point de vue en œuvrant dans les plus hautes instances de l'appareil d'État. Quant aux *Kel Tamasheq*, leur nombreuse élite coutumière locale (77 chefs de tribus) est unie solidairement derrière sa chefferie de groupement. Ils sont conscients de leur faiblesse relative liée au manque de relais au niveau national (y compris auprès des ex-rebelles intégrés au gouvernement) ; ils multiplient donc les manifestations diverses tout en faisant valoir l'argument de certains dirigeants de la rébellion relatifs à l'administration des groupes minoritaires[11]. Ils tentent du même coup de bénéficier du ralliement à un drapeau communautaire *kel tamasheq* qui a valu des positions de pouvoirs à quelques-uns des « nordistes »[12] et menacent d'une nouvelle rébellion (dont elle n'a guère les moyens).

« Notre terre s'arrête là où commence celle des bella » répond un chef de village *songhay* du Gorouol à la question de la délimitation territoriale du village. Cette phrase semble bien indiquer que le débat actuel sur la propriété foncière des *Kel Tamasheq* de cette zone est plus la lutte d'une élite, en situation de perte de pouvoir et menacée par le projet de décentralisation, qu'un problème de fond exprimé par la base, tel que le présente le chef de canton du Gorouol :

---

[11]Le PA de Bankilaré bénéficie depuis 1992 au titre de groupe minoritaire du statut particulier de circonscription spéciale qui permet à ces populations d'obtenir une représentation à l'Assemblée nationale. Giraut (1999) avance que ces circonscriptions spéciales constituent en quelque sorte une compensation à la cantonalisation pour des groupes minoritaires ou de statut servile, qui furent marginalisés lors de la reconnaissance coloniale d'autorités coutumières. Un tel statut renforce le caractère explicitement ethnique des localités concernées.

[12]Les ex-rebelles intégrés sont des anciens chefs de fractions de la rébellion originaires de l'Aïr et de l'Azawagh, peu sensibles à la situation de ceux du Gourma qui n'ont d'ailleurs pas pris part à la rébellion armée.

« Les gens ne vont jamais accepter qu'on divise leurs terres pour attribuer une partie à d'autres personnes, vous voyez que ce n'est pas faisable, et c'est ce que j'ai refusé d'accepter ».

De l'autre côté, les *iklan* (descendants d'esclaves) qui forment la grande majorité des populations *kel tamasheq* de Bankilaré sont également peu informés des enjeux réels de la communalisation. Largement manipulés, ils répondent présents à l'appel pour la mobilisation lancée par la hiérarchie qui, jalouse de ses pouvoirs et prérogatives, aussi maigres soient-elles, se garde bien de révéler les véritables enjeux de la décentralisation et agite éperdument le drapeau identitaire et la nécessaire unité face aux menaces (réelles) d'exclusion dans l'accès à la propriété foncière.

La question identitaire évoquée tout à l'heure n'est qu'un des aspects du problème et je ne m'y attarderai pas plus si ce n'est en mentionnant que le Recensement général de la population (RGP) réalisé en 2001 fournit un bon exemple de ce mouvement de repli et une nouvelle occasion de réaffirmer des identités communautaires distinctes.

« Lors du recensement, il y a eu ce problème : imprimé “Canton de Gorouol”. Les buzu[13] ont dit “non” de se faire recenser sur ces imprimés, sauf si on écrit “groupement”. Ils ont raison ! Les imprimés dans le temps c'était “village ou tribu”. Ils ont bloqué le RGP pendant 72 heures ! il a fallu que le sous-préfet vienne de Téra. S'ils se font recenser sous Gorouol, alors ils n'existent plus ! C'est pourquoi la question de la commune revient ici. » (un gendarme hausa basé à Bankilaré).

Cette instrumentalisation d'un problème crucial (la terre étant le principal facteur de production) a eu pour effet de regrouper les individus derrière la bannière ethnique, mettant de côté toutes les dissensions internes qui animent de part et d'autre les communautés. Ainsi, au-delà des conflits familiaux qui ont toujours animé la vie de la chefferie *songhay*, au-delà des disputes politiques qui depuis les indépendances ont divisé les individus d'un même village, d'un

[13] « Buzu » désigne en hausa les captifs *kel tamasheq* mais est plus souvent employé pour désigner globalement l'ensemble des *Kel Tamasheq*, au même titre que les *Songhay* et *Zarma* utilisent le terme « bella ».

même campement, au-delà du combat de fond mené par les *iklan* pour gagner leur autonomie vis-à-vis de la noblesse ou des groupes maraboutiques, face à l'enjeu foncier les rangs se sont resserrés pour constituer deux camps radicalement opposés.

Si « pour Timidria, l'ancrage spatial durable des Touareg noirs génère un droit de propriété qui est lui-même porteur de liberté individuelle » (Tidjani Alou, 2000 : 182), c'est en l'occurrence la liberté collective du groupe de jouir des droits de propriété qui est menacée. Au-delà des catégories sociales qui segmentent et cloisonnent la société *kel tamasheq*, ses membres se sentent liés par une langue partagée, une histoire et un certain nombre de valeurs communes. Pour Timidria, les conflits autour de la commune *kel tamasheq* de Bankilaré fournissent sans doute l'occasion de donner forme et matière à un groupe « *Kel Tamasheq »* uni, en occultant les catégorisations sociales qui constituent des facteurs discriminants entre les membres de l'association. L'alliance avec les *imajeghen* peut s'expliquer aussi par le caractère incontournable et utile à la cause du groupe que ces derniers se sont forgé au fil de décennies de gouvernance locale.

En guise de conclusion

Dans leur état actuel, les lois sur la décentralisation sont plutôt défavorables aux nomades ou anciens nomades, en particulier dans les zones où ils sont en situation de minorité. La conversion tardive des pasteurs nomades *kel tamasheq* et peuls à l'agriculture pluviale n'est pas sans incidence sur les rapports que ces anciens pasteurs nomades entretiennent vis-à-vis du foncier (originellement caractérisés par une absence de recherche d'appropriation foncière, puis progressivement des pratiques de défrichage pour l'extension des terres de culture, et des pratiques d'emprunt de terres aux *Songhay*) et sur les représentations que leurs voisins sédentaires *songhay* s'en font (« les nomades n'ont pas de terres ! »).

Tandis qu'au niveau national, la création des circonscriptions électorales spéciales avait permis de garantir le droit des minorités à une représentation au niveau de l'Assemblée nationale du Niger, rien n'est prévu au niveau décentralisé. En même temps, cette disposition consacrait la confirmation d'un traitement séparé (déjà contenu dans les dispositions coloniales) aux relents ethnicistes. C'est cette même tendance aux « communes tribales ou ethniques » (pour reprendre une expression du président de l'Assemblée nationale de la république du Niger lors des débats parlementaires autour des lois décentralisatrices en mai 2002) qui, aujourd'hui, ressort avec force dans la création des communes, et s'est traduite par d'incessantes tractations entre les chefs coutumiers et députés, les associations de ressortissants formées en groupe de pression et les ministères techniques de l'État.

Dans le cas du Gorouol, pour les élites des communautés peul et *kel tamasheq*, l'un des enjeux est directement en prise avec une opposition entre sédentaires et nomades qui prend ses racines dans l'histoire tumultueuse de ces groupes. Cet enjeu, c'est de maîtriser son avenir en ne se laissant pas marginaliser par un découpage territorial qui les mettrait sous la domination d'un conseil municipal largement à l'avantage du groupe « adverse ».

Le constat de cette dérive « tribale » du redécoupage administratif et de la nouvelle donne politique qu'engendre la décentralisation n'a pas empêché le vote quasi unanime par les députés nigériens de cette loi, étant entendu à mots couverts que celle-ci satisfaisant les intérêts de chacun (des députés et de ceux qu'ils représentent), la règle du jeu consistait à valider globalement en séance plénière le projet de loi du gouvernement.

Il faut savoir sur ce point que l'essentiel des débats s'est déroulé en commissions spéciales et notamment au sein de la Commission des affaires générales et institutionnelles (Cagi) qui a entendu tous les députés pour chaque département. Pour répondre à cette « préoccupation » du président de l'Assemblée nationale, seule a été prévue cette fameuse « sensibilisation ». En la matière, il est à craindre que les faits pèsent moins que les mots : les « communes ethniques » sont créées, cautionnées. Reste à savoir quelles sont les limites de ces communes, car cette loi portant composition et limites des communes n'a pas été promulguée et une nouvelle partie de « ping-

pong » (national-local) s'est engagée, pour gagner le rattachement de tel ou tel village, hameau ou campement à sa commune. C'est dire si ce projet qui n'est pas encore mis en œuvre est « approprié » par les acteurs !

Une autre incidence de ce processus négocié de production des lois entre acteurs « d'en bas » (chefs traditionnels, associations de ressortissants) et acteurs « d'en haut » (gouvernement, Assemblée nationale) est le renvoi aux oubliettes des critères techniques de viabilité financière des communes qui avaient été mis en avant par les ministères et services techniques (Commission spéciale chargée de réfléchir au redécoupage administratif, Haut Commissariat à la réforme administrative et à la décentralisation : HCRAD) dans le milieu des années 1990. On sait déjà que nombre de communes ne disposeront que de ressources financières extrêmement limitées et courent à la faillite avant même d'avoir existé. Dans la course à la commune, la satisfaction des intérêts des divers groupes de pression a conduit l'Assemblée nationale à valider des entités non viables économiquement à court ou moyen terme mais satisfaisant des intérêts socio-politiques immédiats.

Par ailleurs, la gestion des affaires publiques semble être un laissé pour compte de la décentralisation. Face à des logiques d'appropriation et d'accaparement des biens collectifs, dans des situations de concurrence pour le pouvoir et le contrôle des ressources (naturelles, humaines et financières), des pratiques clientélistes et corruptrices, on constate que la « main invisible » d'Adam Smith ne fonctionne pas de la manière dont l'entendent (dans les textes[14] tout au moins) les initiateurs du projet de décentralisation.

D'un autre côté, la société civile partout évoquée pour assurer le rôle de contre-pouvoir de l'État ou des élites locales s'avère soit fictive, soit embryonnaire et muselée, et, le cas d'une association de lutte

---

[14]Les arguments avancés par le gouvernement reprennent largement la propagande des bailleurs de fonds : responsabilisation des communautés de base dans la promotion d'un développement local, fourniture de services aux populations, promotion d'une administration de proximité dans la perspective d'une meilleure gouvernance, promotion du développement harmonieux et équitable entre toutes les populations à travers les régions du pays, approfondissement, renforcement et consolidation de la démocratie en général et locale en particulier. ».

contre l'esclavage fait figure d'exception dans le paysage associatif national. Les autres structures associatives d'origine exogène liées aux conditionnalités des projets sont généralement « récupérées » par les pouvoirs locaux ou bien n'ont guère d'emprise sur les réalités politiques locales, si bien qu'il est à craindre que les objectifs participatifs et « développementistes » de la décentralisation soient mis à mal et largement détournés. Si l'on semble assister à un rebondissement des chefferies à l'occasion de la décentralisation, les perspectives retracées précédemment nous invitent à poursuivre une recherche autour du changement social en mettant l'accent sur les stratégies, l'action politique et le devenir des catégories sociales dominées (les femmes, les jeunes, les individus de statut servile) au sein de ces futures communes.

Bibliographie

Bailey F.-G., 1969/1971 – *Les règles du jeu politique*. Paris, PUF.

Bernus E., 1974 – L'évolution récente des relations entre éleveurs et agriculteurs en Afrique tropicale : l'exemple du Sahel nigérien. *Cah. Orstom, sér. Sci. hum.*, XI-2 : 137-143.

Bierschenk T., Chauveau J.-P., Olivier de Sardan J.-P. (dir), 2000 – *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*. Paris, Apad-Karthala, 328 p.

Bierschenk T., Olivier de Sardan J.-P. (eds), 1998 – « Les arènes locales face à la décentralisation et démocratisation. Analyses comparatives en milieu rural béninoi ». In Bierschenk T., Olivier de Sardan J.-P. (eds) : *Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Paris, Karthala.

Bourgeot A., 1995 – *Les sociétés touarègues : nomadisme, identité, résistances*. Paris, Karthala.

Bourgeot A., 1999 – *Horizons nomades en Afrique sahélienne. Sociétés, développement et démocratie*. Paris, Karthala.

Cercle de Téra, 1960 – Bulletin mensuel de renseignement.

Cercle de Téra, 1963 – Rapport annuel.

EVERS H., SCHIEL T., 1988 –
Strategische Gruppen.
Reimer, Berlin.

GALLAIS J., 1975 –
Pasteurs et paysans du Gourma. La condition sahélienne. Mémoire du Centre d'études de géographie tropicale du CNRS, Bordeaux.

GIRAUT F., 1999 –
Retour du refoulé et effet chef-lieu. Analyse d'une refonte politico-administrative virtuelle au Niger.
Grafigéo, n. 7, Prodig.

GRÉGOIRE E., 1999 –
Touaregs du Niger, le destin d'un mythe. Paris, Karthala.

MOORE S. F., 1978 –
Law as process.
Routledge et Kegan Paul, London.

TIDJANI ALOU M., 2000 –
Démocratie, exclusion sociale et quête de citoyenneté : cas de l'association Timidria au Niger.
Journal des Africanistes,
70 (1-2) : 173-195.

Des pouvoirs locaux dans l'attente de la décentralisation au Niger

Jean-Pierre Olivier de Sardan
Anthropologue

Introduction

Au Niger, contrairement au Mali, la décentralisation reste encore un projet. Mais, malgré diverses péripéties, des changements de stratégie, et de nombreux reports, tout le monde s'accorde à penser qu'elle est inéluctable, ne serait-ce que du fait de la pression des bailleurs de fonds. Aussi un certain nombre d'acteurs se positionnent-ils d'ores et déjà dans cette perspective.

Un « Observatoire de la décentralisation »

Parmi ceux-ci, on peut compter, en un certain sens, nous, les chercheurs : nous avons en effet mis sur pied à Niamey un « Observatoire de la décentralisation »[1], qui a lancé une première vague d'enquêtes sur quatorze sites à travers le Niger, dès avant la

[1] Ce programme a été élaboré et mis en œuvre par le Lasdel (lasdel@intnet.ne) avec l'appui de la Coopération française, de la Coopération suisse, de la Commission européenne, de l'IRD et du Codesria.

mise en œuvre de la réforme elle-même, ceci afin de comprendre aujourd'hui quels sont les principaux dispositifs politiques locaux repérables dans le pays, et, demain, comment ils seront modifiés (ou non) par la décentralisation.

Le local est considéré, dans ce programme de recherche, d'une part comme une « *arène* », où interviennent des acteurs hétérogènes dotés de ressources locales et extra locales variées (chefs, notables, ressortissants, hommes politiques, commerçants, personnels de projets, fonctionnaires, associations, etc.), et, d'autre part, comme un « *espace public (et étatique) émergent* », où des représentants de l'État et des représentants ou segments des populations interagissent autour de normes multiples (locales, régionales et nationales), souvent non stabilisées, concernant l'accès aux biens et services collectifs et publics.

Où en est la décentralisation au Niger ?

En milieu rural, jusqu'à aujourd'hui, la base du pouvoir administratif reste la chefferie, héritage direct de la période coloniale. Le chef de village (ou de « tribu », en zone nomade) est élu à vie par les chefs de famille parmi des candidats appartenant exclusivement au lignage de la chefferie du village, et le chef de canton (ou de « groupement en zone nomade) est élu à vie par les chefs de village parmi des candidats appartenant exclusivement au lignage de la chefferie de canton[2].

Les lois de 1996 constituent la base juridique des actuelles réformes administratives nigériennes[3] : elles organisent le pays en régions, elles-mêmes sont divisées en départements, les départements en arrondissements et les arrondissements en communes. Les régions,

---

[2]Sous la colonisation, les chefs ont longtemps été nommés par le pouvoir colonial, et non élus ; il en a été de même à diverses périodes depuis l'indépendance. Le pouvoir exécutif les démet parfois. Les chefs sont rétribués par l'administration et sont sous les ordres des préfets et sous-préfets. Pour une analyse de la chefferie au Niger, et de ses rapports avec les projets de développement, cf. Olivier de Sardan, 1999.

[3]Je m'inspire ici d'une synthèse établie par E. Hahonou, dont la thèse en cours porte sur la décentralisation au Niger.

départements et communes sont érigés en collectivités territoriales[4]. Quant à l'arrondissement, c'est une circonscription administrative d'encadrement des communes.

Un premier schéma de décentralisation préconisé par le Haut-Commissariat à la réforme administrative et à la décentralisation (HCRA/D) a servi de base sous la IVe République aux élections locales de février 1999 : on a procédé alors à l'élection de conseils régionaux, de conseils départementaux, et de conseils communaux pour les communes urbaines et certaines communes rurales nouvellement créées[5]. Les élections eurent lieu, le parti au pouvoir (RDP) les perdit, elles furent annulées. On en revint à la situation précédente, sans communes rurales, et avec des maires nommés pour les communes urbaines. On sait que, peu après, un coup d'État militaire renversa le régime, avec une transition jusqu'aux élections présidentielles de décembre 1999 et à la mise en place de la Ve République.

La question de la décentralisation a de nouveau fait son apparition en 2000-2001, avec de nombreuses hésitations sur ses modalités comme sur son calendrier. Un nouveau schéma a finalement été choisi, celui de la communalisation intégrale des cantons (et de certains groupements). Ce schéma, dit « schéma 2000 », prévoit la création d'environ 250 communes, correspondant approximativement au nombre de cantons existants (avec divers aménagements et exceptions), plus les postes administratifs. Les lois conformes à ce schéma ont été votées par l'Assemblée nationale en avril et mai 2002 et promulguées (à l'exception d'une seule[6]) par l'exécutif en juin 2002. Des opérations de sensibilisation et des « consulta-

---

[4]Seules des communes urbaines étaient, et sont toujours en place, dans les principales agglomérations du pays, avec des maires (administrateurs délégués) nommés par l'exécutif (le Niger n'a connu des maires élus que dans les années 1960, pour les trois principales villes du pays, mais sous un régime de parti unique). Les communes rurales n'ont donc à ce jour aucune existence.

[5]Les communes urbaines étaient les 21 communes urbaines déjà existantes, plus 24 nouvelles communes urbaines créées sur la base des chefs-lieux d'arrondissement ; en outre, 27 communes rurales étaient créées sur la base des postes administratifs. Pour le reste du pays, il n'y avait pas de communes (les cantons restaient donc placés sous la seule autorité des chefs en place).

[6]Il s'agit de la loi portant composition et délimitation des communes, sujet sensible à propos duquel les pressions sont multiples.

tions publiques » autour de la décentralisation ont été menées à travers le pays, par le Haut-Commissariat et le ministère de l'Intérieur, comme, plus récemment, par les députés.

Mais la répartition des pouvoirs et des compétences entre les deux instances qui recouvriront demain le même territoire, à savoir les chefs de canton (ou de groupement) d'un côté (qui resteront en place) et les futurs exécutifs communaux de l'autre (maires et conseils municipaux élus), n'est toujours pas claire. De même, de nombreuses contestations ont vu le jour, relatives aux limites des communes ou à leur chef-lieu, et à la création éventuelle de communes supplémentaires, à partir des « groupements » ou sur d'autres bases revendicatives.

Quelques tendances

L'analyse comparative qui suit, élaborée à partir des rapports établis sur les divers sites de l'« Observatoire »[7], est partielle et provisoire. Elle entend dégager quelques grandes tendances, qui, toutes, peuvent avoir des conséquences importantes sur le processus de décentralisation. Puis nous procéderons à un examen de quelques formes de préparation directe à la décentralisation, par des acteurs ou des institutions.

Nous avons à l'étape actuelle, distingué six tendances. Chacune débouchera sur des questions posées à la future décentralisation.

La très grande diversité des situations locales

Certes, cette variabilité des contextes socio-politiques, socio-économiques et socio-culturels n'est pas propre au Niger, mais elle

[7] Cf. Bourgeot, 2003 ; Elhadji Dagobi, 2003 ; Hahonou, 2003, 2004 ; Mohamadou, 2003 ; Moumouni, 2004 a et b ; Moussa, 2003 ; Souley, 2004.

a cependant surpris par son ampleur l'équipe du Lasdel, pourtant familière du pays.

Du point de vue socio-politique, on peut distinguer parmi nos sites trois pôles, avec de multiples situations intermédiaires :
– des aristocraties locales fortes, se réclamant d'une légitimité précoloniale (Shadakori, Gorouol, Abalak) ;
– des sociétés lignagères dispersées et peu hiérarchisées (N'gourti) ;
– des villages hétéroclites de peuplement récent (Dakoro, Albarkaize).
Du point de vue socio-économique, une autre typologie émerge :
– tantôt une économie agro-pastorale sahélienne classique (cultures pluviales et élevage associés) : Gorouol, Dakoro, Abalak ;
– tantôt une économie agro-pastorale combinée à une activité extra-agricole rémunératrice (pêche, sel, contrebande) : Albarkaize, Bana ;
– tantôt une économie agricole intensive (maraîchage) : Tabelot, Balleyara ;
– tantôt une économie d'élevage exclusif : N'gourti.

On pourrait aussi classer les sites selon leurs potentialités fiscales[8], dans la perspective de la décentralisation : certaines zones recèlent en effet, et ce fut pour nous une surprise, des gisements fiscaux non négligeables (comme Balleyara et son marché, Tabelot et ses cultures maraîchères, et même Dakoro avec son économie agropastorale classique). D'autres, par contre, semblent fort démunies, comme N'gourti ou le Gorouol.

Enfin, du point de vue socio-culturel, un double clivage apparaît. Le premier porte sur un axe « homogénéité/hétérogénéité » :
– certaines sociétés locales sont culturellement et socialement relativement homogènes (les Hausa du Gobir à Shadakori, les Tchanga à Bana, les Touaregs à Abalak) ;
– certaines sociétés locales sont particulièrement multiculturelles et hétérogènes (Dakoro, N'gourti ou In Gall).

[8]On ne peut parler que de potentialités, dans la mesure où le recouvrement fiscal actuel (versé au Trésor) est très en dessous des ressources imposables (cf. problèmes jumelés de l'incivisme fiscal et des détournements le long de la chaîne de prélèvement).

Le second porte sur un axe « contradiction interne forte/coexistence pacifique » :
– certaines sociétés locales sont structurées par des oppositions communautaires ou statutaires importantes, ayant parfois même tourné au conflit armé. La contradiction peut opposer deux groupes linguistiques (Peuls/Toubous à N'gourti ; Songhay/Touaregs dans le Gorouol ; Tourages/Arabes dans l'Azawak). Elle peut aussi opposer deux statuts sociaux, en particulier autour des traces de l'esclavage ou des castes (Azza/Dazza en milieu toubou ; ex-« captifs »/ ex-« nobles » en milieu touareg ou songhay) ;
– certaines sociétés locales semblent dépourvues de contradictions communautaires et sociales fortes (Albarkaize ou Shadakori).

Questions : Comment le cadre législatif, réglementaire, administratif et politique nécessairement standardisé de la décentralisation s'adaptera-t-il dans la pratique à cette grande variété de situations locales ? Y aura-t-il une souplesse de fait ou de droit dans la mise en œuvre ?

La permanence des conflits autour de la chefferie

Le concurrent d'un chef (avant son élection aujourd'hui, ou sa nomination par le pouvoir, hier) est toujours un de ses parents, qui sera souvent par la suite son opposant à vie. Il faut savoir qu'au Niger la chefferie de canton (ou, en zone nomade, de « groupement ») est au centre du pouvoir symbolique non seulement local mais national, non seulement « traditionnel » mais moderne (aujourd'hui, les chefs de canton sont souvent d'anciens hauts fonctionnaires ou même ministres : cf. OLIVIER DE SARDAN, 1999).

Mais, en outre, toute chefferie, même de village, ou de « tribu » (en zone nomade), voire de « quartier » (en ville), constitue un enjeu symbolique et notabiliaire local (ainsi que parfois financier), et alimente un espace permanent de division entre le clan du chef et celui de ses opposants, que l'absence de perspective d'alternance

(autre que la mort de l'intéressé ou une destitution par le pouvoir central) exacerbe et déplace sur de multiples terrains (les affiliations politiques locales, les projets de développement, les intrigues villageoises, etc.).

De plus, les querelles sur la définition même des ayants droit à la chefferie (les segments de lignage pouvant se porter candidats) ou sur la délimitation même des cantons (en raison des découpages de la colonisation, le plus souvent) sont permanentes.

De même, les revendications de telle ou telle famille à la constitution d'une chefferie nouvelle se multiplient. C'est là un processus d'émiettement, d'autonomisation ou d'émancipation qui apparaît comme une tendance à long terme, que la perspective de la décentralisation accélère sans doute. Les hameaux (ou plutôt la famille dominante de tel ou tel hameau) veulent devenir villages (dans le canton du Tagazar, on compte 17 villages autoproclamés mais non officiels). Les villages veulent devenir cantons (cf. le cas du chef de village de Bangou – un ancien ministre –, qui s'est lui-même investi du titre de chef de canton et en exige les honneurs et prérogatives). Les « tribus » rattachées à un groupement veulent devenir indépendantes, les tribus indépendantes veulent devenir des groupements (cf. N'gourti)…

Dès lors, le fait que le découpage des communes doive suivre normalement le découpage des cantons entraîne une multiplication des demandes d'exception ou des revendications autonomistes, alimentées par les familles localement dominantes, et engendrant des regroupements parfois « ethniques ». Tel village rival du chef-lieu de canton veut profiter de la communalisation pour être enfin autonome, ou rattaché à une autre commune, et tel groupement nomade veut être à son tour érigé en commune, et ne pas être rattaché à un canton sédentaire, etc. (cf. Albarkaize qui veut rejoindre Tenda et non Siya dont il dépend actuellement, ou deux villages qui veulent supplanter Birni Lalle comme chef-lieu de commune…). Lorsque les « querelles de clocher » (la métaphore est certes ici inappropriée…) recouvrent des clivages linguistiques, il peut y avoir « ethnicisation » des revendications. Le cas du Gorouol traité par Hahonou en est une excellente illustration.

Questions : L'absence de procédure de concertation « par en bas », comme au Mali, sur les « mariages » entre villages, en vue de créer des communes par accord mutuel, ne va-t-elle pas entraîner la reproduction, avec les communes futures, des effets centripètes et des contestations incessantes propres aux cantons actuels ? La décentralisation telle qu'elle est menée ne risque-t-elle pas de conduire à une « ethnicisation » des conflits ?

L'insoluble question foncière

On sait que, dans le Niger actuel, règne une situation de pluralisme juridique et normatif, qui fait que les conflits fonciers, en particulier, sont sans cesse réactivés, dès lors qu'on peut invoquer une nouvelle règle ou recourir à une nouvelle instance d'arbitrage (LUND, 1998).

Or, désormais, l'espace disponible est saturé, partout dans le pays, que ce soit l'espace pastoral (puits, pâturages extensifs, parcours) ou l'espace agricole (agriculture maraîchère ou aménagements hydro-agricoles, certes, mais aussi agriculture pluviale ; RAYNAUT, 1983).

Les conflits progressent donc à mesure que les enjeux augmentent et que les ventes de terre se multiplient, selon les procédures les plus variées (et parfois les plus contestables, donc contestées). Le code foncier n'a pas réussi à mettre fin aux disputes incessantes. Les actuelles Cofo (commissions foncières) ne sont souvent qu'une nouvelle instance qui se superpose aux autres : chefs « traditionnels », autorités administratives, services techniques, justice, et parfois partis politiques… (Encore que, parfois, les Cofo, en réunissant les divers acteurs concernés, arrivent à s'imposer comme instance d'arbitrage légitime).

Questions : Avec la décentralisation, qui aura la maîtrise finale du foncier (si tant est qu'une institution puisse l'avoir aux dépens des autres…) ? Seront-ce les communes, comme ce fut le cas avec les communautés rurales au Sénégal ? Est-ce que les chefs réussiront à garder une part de pouvoir en la matière (c'est l'un des seuls pouvoirs effectifs qui leur restent) ? Quelle place sera faite aux Cofo ?

Discriminations et revendications statutaires

On peut constater au Niger, avec des importances inégales selon les régions, la présence de deux grands types de clivages statutaires : ceux concernant les préséances dans l'occupation des lieux, et ceux concernant les castes et ordres sociaux. Tous deux interviennent dans les arènes politiques locales.

Les querelles de légitimité autour de l'ordre d'installation dans un village ou un canton, ou pour le fonçage d'un puit, témoignent de ce que l'opposition entre « premiers venus » (*yan kasa*, en hausa, *laabizey*, en zarma, litt. : fils du pays) et derniers arrivés (*cekaanda*, en zarma, litt. : « amenés par leurs pieds ») garde toujours sa pertinence comme marqueur de pouvoir, mais aussi comme lieu de contestation permanente (car souvent chacun a sa propre version de sa propre antériorité). Ce clivage existe partout dans le pays. Parfois, il peut dériver vers des formes de xénophobie plus ou moins marquée, dans des contextes économiques ou politiques tendus, lorsque les « derniers venus » acquièrent des positions éminentes enviables, aux dépens parfois des « autochtones » (cf. l'accaparement de terres, de puits et de troupeaux par des éleveurs arabes en zones de prééminence traditionnelle touareg, ou l'obtention de marchés publics par des commerçants « étrangers » à la zone …).

Un autre clivage oppose des classes, des castes ou des ordres, comme on voudra. Il est inégal selon les régions (fort en zones nomades et dans l'Ouest Songhay-Zarma, plus faible dans les villages sédentaires hausa du Centre et de l'Est). Des aristocraties, souvent de tradition guerrière, méprisent des groupes de dépendants ou d'anciens esclaves, autrefois voués aux tâches de production agricole ou d'artisanat. Cette situation, longtemps considérée comme « naturelle » (et encore aujourd'hui intériorisée par de nombreux dépendants), est de plus en plus contestée par ceux qui se sentent victimes d'ostracisme ou d'exclusion. C'est le cas avec l'association Timidriya, aujourd'hui d'implantation nationale, qui s'attaque aux séquelles de l'esclavage en milieu touareg, et, depuis peu, à l'échelle de tout le pays (Tidjani Alou, 2000) (cf. aussi, à N'gourti, les revendications des *Azza*, caste d'artisans toubous).

Questions : La décentralisation va-t-elle accentuer ces revendications identitaires, entre racisme et xénophobie, émancipation et promotion, marginalisation et révolte ? Va-t-elle accélérer la venue de nouvelles élites issues des couches marginalisées et/ou entraîner une crispation ou une réaction des anciennes couches dominantes locales ?

La déliquescence de l'État

Elle se manifeste entre autres par deux dimensions : la démission de fait des fonctionnaires d'une part, la montée de la violence d'autre part.

L'État est représenté à l'intérieur du pays par les fonctionnaires « affectés », c'est-à-dire, au niveau rural, les enseignants, infirmiers, et agents de certains services techniques (élevage, agriculture) ; puis, au niveau des postes administratifs et sous-préfectures, outre les précédents, et les agents d'autres services techniques (plan, postes, finances, etc.), les fonctionnaires de commandement et les forces de l'ordre (FNIS).

Mais ces « signes extérieurs d'État » recouvrent bien souvent une grande impuissance, et une incapacité des pouvoirs publics à assumer leurs missions (ils sont souvent suppléés par les « projets »).

Ces fonctionnaires affectés n'ont en général ni budget, ni moyens de déplacement, ni parfois même de bureau. Ils sont soumis à un fort « turn-over » (ainsi, à Balleyara, on a eu 20 chefs de poste en 30 ans[9]). Leurs activités sont tournées vers la captation de bribes de « rente du développement » d'un côté (quête de « projets », de formations et de *per-diem*), et d'un autre côté la captation de ressources informelles ou illégales (« privatisation interne » de la fonction publique, corruption, etc. ; BLUNDO et OLIVIER DE SARDAN, 2001), avec un fort absentéisme et une très faible productivité.

[9]La colonisation en faisait autant : de 1902 à 2002, Gaya a connu 100 « commandants » puis « sous-préfets »…

Ils restent en général très extérieurs au processus de la décentralisation (hormis les cadres de commandement), comme d'ailleurs ils restent le plus souvent très extérieurs au milieu local (sauf par exception lorsqu'ils en sont issus ou qu'ils y ont pris femme(s) et racines).

Quand ils ont sur place des capacités de prédation (lorsqu'il y a des ressources qu'ils peuvent ponctionner[10]), ils sont perçus par les populations comme des « profiteurs » (*harayize* en zarma, litt. : des « affamés »), s'emplissant les poches au plus vite avant d'être nommés ailleurs...

Par ailleurs, l'État est de moins en moins capable de réguler les tensions et contradictions qui se multiplient dans l'intérieur du pays. Les forces de l'ordre (FNIS) relèvent de la situation générale décrite ci-dessus pour l'ensemble des fonctionnaires (cf. véhicules en panne ou sans essence), au moment où les affrontements intercommunautaires se multiplient, exacerbés par la situation foncière évoquée plus haut (cf. litiges éleveurs-agriculteurs), la généralisation de l'usage de drogues au sein de la jeunesse rurale, sans parler de la dissémination des armes induites par les rébellions touareg et toubou des années précédentes.

On notera en réaction la constitution de milices diverses, non seulement urbaines (cf. *embanga*), mais aussi rurales (cf. comité anti-vol de N'gourti), dont on ne sait trop si elles freinent l'extension de la violence ou au contraire, l'aggravent.

Questions : La décentralisation sera-t-elle paradoxalement un moyen de construire l'État, dans l'intérieur du pays, là où il fait le plus défaut, à travers l'édification d'un pouvoir communal réel, ou d'une déconcentration réussie des services publics ? Ou bien sera-ce un moyen de se défausser sur des notabilités locales plus ou moins prédatrices de tâches que l'État n'est de toute façon plus en position d'accomplir (ce qui aggraverait encore la « privatisation informelle » de l'État) ?

---

[10]Cf. marchés, commerce, douanes… D'autre part, à l'intérieur du pays, la justice est partout considérée comme particulièrement vénale (Tidjani Alou, 2001).

La situation ambiguë des « projets »

On relève simultanément l'omniprésence des projets, et leur relative marginalité économique et politique.

Partout les projets suppléent l'État et deviennent le recours pour les acteurs locaux en quête de ressources supplémentaires. Même dans les zones les plus tardivement touchées par le phénomène (Dakoro, Gorouol, N'gourti), ils ont acquis une forte visibilité, et constituent les seules « oasis » de fonctionnalité administrative et gestionnaire formelle. Dans les zones où les projets ont déjà une implantation ancienne, et/ou celles où la « prime du retour à la paix » les a multipliés (l'Azawak et l'Aïr de l'après rébellion), on assiste à une floraison d'ONG et d'associations locales (ainsi qu'à l'émergence de « courtiers en développement » ; BIERSCHENK *et al.*, 2000) destinées à capter cette « rente » et donnant l'image d'une « société civile » en plein boom.

Ces projets distribuent des ressources non négligeables, et constituent aussi pour certains, un moyen d'accès à une nouvelle notabilité, alors que pour d'autres ils permettent d'accroître la surface sociale. De plus, ils ouvrent des emplois, et parfois permettent la professionnalisation d'opérateurs nationaux (cf. Karkara). Par là même, les projets sont donc devenus des enjeux locaux et régionaux importants (cf. le PADL-N à Nguigmi, ou le Prozopas dans le nord du Niger).

Mais simultanément, et paradoxalement, on a le sentiment d'un fort décalage entre ce monde des projets (son langage, ses bureaux, ses organigrammes, ses moyens, son cosmopolitisme), aussi important soit-il, et le monde de la « vraie politique nigérienne » comme celui de la « vraie économie nigérienne »[11]. Le jeu politique au Niger, particulièrement complexe, ne se soucie guère du monde des projets, de sa rhétorique et de ses injonctions : il le laisse complètement « hors jeu », tout en faisant mine, pour l'extérieur, d'en approuver les objectifs, les méthodes et les discours. Les partis, leurs factions, leurs transhumances, leurs clientélismes, leurs intrigues, tout ce qui

[11]Au sens où Y. JAFFRÉ (1999), parlait des « services de santé pour de vrai ».

dessine la trame quotidienne du pouvoir réel au Niger, à l'échelon local comme à l'échelon national, tout cela échappe totalement au monde des projets.

De même, les flux économiques et financiers majeurs, qui sont ceux de l'économie informelle ou du négoce « néo-traditionnel » (poisson, animaux, contrebande avec le Nigeria, bâtiment, import-export, engrais, souchet, oignons, etc.) sont totalement ou presque totalement « invisibles » ou « opaques » pour les « projets » (sauf parfois lorsqu'une filière est structurée de façon significative au niveau formel, comme l'arachide hier, le coton aujourd'hui, et parfois les cultures maraîchères)[12].

Ceci étant, dans la mesure où l'activité des projets se situe essentiellement sur le plan *institutionnel formel*, voire presque « parapublic », on ne doit pas sous-estimer leur influence à ce niveau spécifique, en particulier sur l'architecture institutionnelle locale, celle-là même qui va être directement modifiée par l'élection de conseils communaux.

Tout tourne ici autour du système de « comités », « bureaux » et « associations » divers mis en place partout à travers le pays par les projets, au nom de la politique actuelle de « développement communautaire », de « développement participatif » ou de « développement local » (toutes les institutions de coopération s'en réclament aujourd'hui). On constate ainsi, du fait de l'absence de coordination qui est la règle entre projets, la superposition dans un même village de multiples « comités » de gestion : pour le centre de santé, pour la banque céréalière, pour l'hydraulique villageoise, pour les microcrédits, pour l'alphabétisation des adultes, pour les cultures maraîchères, etc. Ces « comités », censés être « représentatifs » de la population, sont des sortes de conditionnalités pour qu'un village puisse bénéficier des activités et des ressources d'un projet (Mathieu, 2002).

[12]Certes les projets constituent aussi une « sphère économique » non négligeable, avec des ressources importantes qui constituent autant d'enjeux. Mais cette sphère est relativement coupée du vaste continent de l'économie informelle ou semi-formelle (de l'économie des « El Hadj », peut-on dire par raccourci).

Mais parfois on constate l'existence d'un « projet dominant » qui, sans écarter la présence éventuelle d'autres projets plus ou moins occasionnels, structure cependant massivement, avec ses propres comités, toute une région ou du moins les principaux villages (cf. le PADL suisse à Gaya, le PGSF à Balleyara, le PADL-N à N'gourti). Les « comités » de ce projet jouent alors une fonction « parapublique » officieuse, et constituent, à côté de la chefferie, une seconde source de pouvoir local, parfois noyauté par la chefferie, parfois distinct d'elle. Cette nouvelle forme de pouvoir dispose de ressources à distribuer. Du point de vue des projets, c'est une école de démocratie locale, un lieu d'apprentissage pour de nouvelles élites locales, et un moyen de promouvoir l'accès des femmes à des responsabilités (la nomination de femmes comme secrétaires ou trésorières est ainsi souvent imposée par les projets). C'est aussi, dans l'arène locale, un espace de soupçons (autour des détournements réels ou supposés, autour des ambitions réelles ou supposées, autour des favoritismes réels ou supposés).

Questions : *La mise en place de conseils municipaux élus va-t-elle se superposer à ces comités, ou les remplacer ? Ces comités seront-ils ou non un marchepied pour l'accès à des responsabilités municipales ? Les élus qui auront participé à ces comités seront-ils vraiment de meilleurs gestionnaires ? Des femmes accèderont-elles aux conseils municipaux grâce à leur participation à des comités antérieurs ?*

Quelques façons de préparer la décentralisation

Nous voudrions ici analyser rapidement quelques formes de « positionnement » d'acteurs ou d'institutions face à la décentralisation qui s'annonce. Nous n'en prendrons que trois : (a) les stratégies de cadres et ressortissants voulant s'investir dans les communes futures ; (b) la « sensibilisation » menée par les

pouvoirs publics, avec l'aide de « projets », sur la décentralisation ; (c) les expériences de « conseils précommunaux ». Il en est d'autres, que nous laisserons pour le moment de côté, comme : (d) l'attitude des chefs, et plus précisément celle de l'Association des chefs traditionnels du Niger ; (e) les stratégies des députés et des partis politiques ; (f) les comportements des actuels administrateurs des collectivités territoriales…

Les cadres et ressortissants

On observe assez nettement un mouvement de « réinsertion » dans les arènes locales de cadres originaires du terroir, retraités ou proches de la retraite. Plusieurs sites sont riches en cadres de haut rang et « big men » divers (Dakoro, In Gall, Abalak), dont certains semblent caresser l'espoir d'accéder à des responsabilités municipales. Face au verrouillage de l'accès à la chefferie, les futurs conseils municipaux offrent évidemment un « appel d'air » pour des positions notabiliaires locales.

Mais la réinsertion prend au moins deux formes. L'une est la filière politique, celle des partis. Le cadre en tentative de réinsertion se heurte alors souvent aux notables de son propre parti vivant sur place (luttes factionnelles internes à un parti). L'autre est la filière du « développement », *via* le courtage personnel en « projets » drainés vers le terroir d'origine par l'intervention auprès d'institutions de développement, la création d'une ONG, ou la mobilisation d'une « association de ressortissants » implantée dans les grandes villes du pays et cherchant à promouvoir des opérations de développement dans la zone (cf. sur Gaya la mutuelle de crédit impulsée par l'association *Assoussou Dendi*). En ce cas, le cadre peut rentrer en conflit avec les élites locales illettrées. Certaines associations de producteurs (associations d'éleveurs, en particulier) peuvent aussi servir d'appui à une réinsertion.

Bien évidemment, il y a aussi des sites moins pourvus en cadres, soit que tout simplement il n'y en ait que peu, et de faible niveau (Diomana), soit qu'ils ne s'intéressent pas au terroir (N'gourti).

La sensibilisation

Nous avons constaté, à travers nos enquêtes, que l'information sur la décentralisation a été importante en direction d'une couche de notables, membres de « comités » et fonctionnaires au niveau des postes administratifs, et chefs-lieux de canton, à travers les circuits administratifs et politiques d'une part, à travers le circuit de certains « projets » d'autre part, en particulier ceux que nous avons appelés ci-dessus les « projets dominants », dont certains ont mis en œuvre des programmes de « prédécentralisation » (cf. N'gourti et ci-dessous). L'existence éventuelle de radios rurales (N'gourti) peut permettre aux deux circuits de se rejoindre. Des formations, des réunions publiques, des émissions de radio servent de support à cette information, qui en un sens est pléthorique et peut apparaître comme de la « surinformation ». Inversement une « sous-information » caractérise plutôt les populations des villages et campements, pour qui la décentralisation ne représente rien, ou presque.

La précommunalisation

Elle est explicite à travers le projet développé à N'gourti, qui a constitué un « conseil précommunal » censé apprendre à ses participants l'exercice d'une gestion des affaires publiques, *via* en particulier un fonds de développement local finançant des dossiers présentés par des habitants de la zone avec l'aide d'animateurs. Un « comité d'octroi » instruit les dossiers. Le caractère « représentatif » du « conseil précommunal » n'est toutefois, en ce cas d'espèce, pas garanti : il s'agit plutôt d'un accord entre notables pour désigner les membres du conseil, et aussi, visiblement, pour se positionner par là, sur la base d'une allégeance partidaire (non exprimée ouvertement face au « projet ») en vue des prochaines élections.

D'autre part, les autres « projets dominants », qui ne parlent pas explicitement, eux, de « précommunalisation », fonctionnent déjà largement sur des procédures similaires (mise à disposition d'un fonds de développement local, instruction par un comité d'octroi, appui technique des animateurs…). Certains ont même organisé de véritables élections formelles (à la différence des « désignations »

aux modalités souvent floues, propres aux « comités » des projets), y compris à deux niveaux (en particulier le PADL suisse sur Gaya, avec ses 19 comités cantonaux).

Dans tous les cas, deux types de contradictions semblent se dégager de ces expériences « précommunales » explicites ou implicites :

– contradiction entre, d'un côté, la vision apolitique des projets, soucieux de situer la « précommunalisation » dans un registre purement technique d'initiation au fonctionnement d'un organe décisionnel collectif et de formation à la gestion publique, et, de l'autre côté, les stratégies d'« entrisme » des partis politiques, soucieux de profiter de la décentralisation pour s'implanter durablement à l'échelle locale, sans parler des ambitions personnelles de leurs dirigeants locaux, voulant se positionner dans les « conseils précommunaux » pour faciliter leur élection future ;

– contradiction entre, d'un côté, la tentative des projets de contourner les chefferies et de promouvoir à travers leurs comités de nouvelles élites locales issues de l'animation en développement, et, d'un autre côté, la tentative des aristocraties locales, souvent liées aux partis localement dominants, de contrôler indirectement (parfois par le truchement de leurs dépendants et clients) les futurs conseils communaux.

Conclusion

On peut regrouper sous quatre ensembles de questions une grande partie des interrogations principales qui se dégagent à propos de la future décentralisation à partir de nos études sur les configurations politiques locales actuelles.

1- La décentralisation, en introduisant de nouvelles procédures (élection d'un conseil municipal et d'un maire), et en attribuant de nouvelles compétences aux communes, va-t-elle introduire de *nouveaux comportements* chez les élites locales, en permettant d'avancer dans la construction d'un espace public local, et d'une gestion « professionnelle » des affaires publiques, ou bien va-t-elle être « récupé-

rée » par les *comportements actuels*, marqués par le clientélisme, les revendications particularistes, et la « privatisation informelle » ?

2- La décentralisation va-t-elle permettre la *constitution d'un espace de débat*, de négociation, et éventuellement de consensus sur les affaires publiques locales, ou va-t-elle favoriser l'inscription permanente des *luttes partidaires et factionnelles* à l'échelle locale (à la place ou en supplément des conflits de chefferie qui occupent pour l'instant le paysage) ?

3- La décentralisation va-t-elle susciter un *renouvellement des élites locales,* l'accession de nouveaux acteurs aux responsabilités municipales, acteurs issus de la scolarisation ou des « métiers du développement » et/ou issus des groupes sociaux marginalisés (ex-dépendants, femmes), ou bien va-t-elle être « récupérée » par les *élites en place*, ou bien enfin va-t-elle être une opportunité pour un « retour au pays » de cadres originaires ?

4- La décentralisation va-t-elle mettre en place, avec les conseils communaux, une *instance unique* ou centrale de régulation des activités locales de développement, ou va-t-elle simplement *superposer une nouvelle instance* aux instances existantes sans les remplacer (chefferie, « comités »)[13] ?

Toutes ces questions qui complètent ou recoupent celles posées dans la première partie sont en quelque sorte autant d'« indicateurs » pour nos enquêtes futures sur les différents sites. Elles ne peuvent sans doute pas recevoir de réponses simples, et il est clair que seule des recherches empiriques pourront y répondre. C'est exactement l'objectif de l'« Observatoire de la décentralisation » du Lasdel.

---

[13]Selon le principe de l'« empilement » que nous avons dégagé au Bénin (Bierschenk et Olivier de Sardan, 1998).

Bibliographie

Bierschenk T., Chauveau J.-P., Olivier de Sardan J.-P. (eds), 2000 – *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*. Paris, Apad-Karthala, 328 p.

Bierschenk T., Olivier de Sardan J.-P. (eds), 1998 – *Les pouvoirs aux villages : le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*. Paris, Karthala, 296 p.

Blundo G., Olivier de Sardan J.-P., 2001 – La corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest. *Politique africaine*, 83 : 8-37.

Bourgeot A., 2003 – *Tabelot. Rapport de l'Observatoire de la décentralisation (enquête de référence).* Niamey, Lasdel (mult.).

Elhadji Dagobi A., 2003 – Les pouvoirs locaux à Dessa-Diomana-Famale. *Études et Travaux du Lasdel*, 15, Niamey, Lasdel.

Hahonou E., 2003 – Les pouvoirs locaux à Balleyara. *Études et Travaux du Lasdel*, 14, Niamey, Lasdel.

Hahonou E., 2004 – Les pouvoirs locaux dans le Gorouol. *Études et Travaux du Lasdel*, 20, Niamey, Lasdel.

Jaffré Y., 1999 – Les services de santé « pour de vrai ». Politiques sanitaires et interactions quotidiennes dans quelques centres de santé (Bamako, Dakar, Niamey). *Bulletin de l'Apad*, 17 : 3-17.

Lund C., 1998 – *Law, power and politics in Niger*. Hamburg, Lit Verlag.

Mathieu M., 2002 – « *Donnant-donnant ». Les stratégies d'acteurs villageois face aux conditionnalités des projets de développement au Mali*. Marseille, thèse de l'EHESS (mult.).

Mohamadou A., 2003 – Les pouvoirs locaux à Birnin Lallé. *Études et Travaux du Lasdel*, 16, Niamey, Lasdel.

Moumouni A., 2004 a – Les pouvoirs locaux à Albarkaize. *Études et Travaux du Lasdel*, 18, Niamey, Lasdel.

MOUMOUNI A., 2004 b –
Les pouvoirs locaux à Bana.
Études et Travaux du Lasdel,
21, Niamey, Lasdel.

MOUSSA H., 2003 –
Les pouvoirs locaux à Ngourti.
Études et Travaux du Lasdel,
12, Niamey, Lasdel.

OLIVIER DE SARDAN J.-P., 1999 –
L'espace public introuvable.
Chefs et projets dans les villages
nigériens. *Revue Tiers Monde*,
157 : 139-167.

RAYNAUT C., 1983 –
« La crise des systèmes
de production agro-pastorale
au Niger et en Mauritanie ».
In Raynaut C. (éd.) : *Milieu naturel,
techniques et rapports sociaux* :
79-98.

RAYNAUT C. (éd.), 1983 –
*Milieu naturel, techniques
et rapports sociaux*.
Paris, éditions du CNRS.

SOULEY A., 2004 –
Les pouvoirs locaux à Shadakori.
Études et Travaux du Lasdel,
22, Niamey, Lasdel.

TIDJANI ALOU M., 2000 –
« Courtiers malgré eux. Trajectoires
de reconversion dans l'association
Timidria au Niger ». *In* Bierschenk
T. *et al*. (eds) : *Courtiers en
développement. Les villages africains
en quête de projets*.

TIDJANI ALOU M., 2001 –
La justice au plus offrant.
Les infortunes du système judiciaire
en Afrique de l'Ouest (cas du Niger).
Politique africaine, 83 : 59-78.

De l'Afrique à la France et d'une source à l'autre

Le « pays » dans le processus français de décentralisation

Jacques Palard
Politiste

Au même titre que pour d'autres types de processus sociaux, institutionnels ou politiques complexes, on ne saurait saisir les enjeux de la décentralisation et en analyser la dynamique et les modalités d'inscription territoriale sans que ceux-ci soient préalablement inscrits dans une perspective généalogique. La politique de pays, telle qu'elle a été conçue, énoncée et promue dans la France des années 1990, constitue une bonne illustration de la prégnance des facteurs structurels et de la longue durée.

S'il fallait, dès l'abord, schématiser quelque peu le propos, on pourrait avancer que cette politique est à la croisée de deux mouvements, dont le premier est antérieur au second et prime, au total, sur lui :
– un mouvement de type *bottom up*, qui conduit à concevoir le territoire comme une production collective, dont les acteurs se dotent progressivement d'une compétence et d'une légitimité dans le domaine du développement local ; en cela, la politique de pays est justiciable d'une approche en termes d'analyse processuelle ;
– un mouvement de type *top down*, qui résulte d'une mise en cohérence des diverses expériences locales engagées par l'élaboration d'un dispositif-cadre à portée nationale et le lancement d'une nouvelle impulsion en direction des territoires moins ou peu enclins à développer ce mode de coopération.

Cette dialectique fait apparaître les textes législatifs et réglementaires comme la résultante d'un échange itératif où les règles édictées s'ajustent aux réalités du « terrain », voire découlent d'une faisabilité avérée de la réforme projetée. Par ses modalités mêmes de mise en

œuvre, elle constitue la politique de pays en modalité originale et pragmatique de développement local, d'aménagement du territoire, voire de transformation, à terme, de l'architecture administrative française.

Deux textes législatifs sont ici majeurs. La place des « pays », en tant que lieux d'élaboration de projets territoriaux de développement socio-économique, est centrale dans la loi – dite « Voynet » – d'Orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT), promulguée en juin 1999, quatre ans après l'adoption de la loi « Pasqua » d'Orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) de février 1995, qui avait déjà placé cette disposition au rang de ses orientations clés. Le changement de majorité parlementaire intervenu en 1997, qui a conduit à la formation du gouvernement de gauche dirigé par Lionel Jospin, n'a donc nullement altéré les choix antérieurement opérés en la matière ; les oppositions partisanes sont ici transcendées. De façon symptomatique, la définition du pays n'a d'ailleurs pas changé d'un iota : dans l'un et l'autre textes, se retrouve le même critère général de « cohésion géographique, culturelle, économique et sociale »[1]. Se trouve ainsi confortée l'identité de la conception qui préside à l'engagement de cette forme de gestion publique territoriale, le territoire-pays étant appelé à devenir un espace à la fois d'appartenance et d'action. Combien pourrait-on compter de pays, au terme encore incertain du processus ? S'agissant d'une délimitation largement déléguée aux acteurs locaux, la carte ne saurait en être prédéfinie. Toutefois, les responsables de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (Datar) en évaluent le nombre à quelque 350, chacun de ces pays en puissance ayant vocation à correspondre peu ou prou à un bassin d'emploi.

Cette politique territoriale se veut porteuse d'une dynamique de refonte des rapports entre les élus et les autres groupes d'acteurs locaux (associations, chefs d'entreprise, milieux de l'éducation,

[1]On n'est pas très éloigné de la définition que donne en 1903 le géographe P. Vidal de La Blache, pour qui le pays est « une unité spatiale homogène, un espace de dimensions restreintes, dont l'unité s'impose aussi bien du dehors que du dedans, aussi bien aux yeux du voyageur quelque peu attentif qu'à la conscience de ses habitants et qui résulte d'une combinaison particulière de nombreux éléments d'ordre physique, historique, économique, social et culturel ».

responsables culturels...). Il lui faut, pour ce faire, parvenir – idéalement – à circonscrire des espaces socio-économiques plus ou moins polarisés dont la population serait soudée par le sentiment d'un destin commun, condition pour qu'émergent des projets horizontaux (donc faiblement hiérarchisés), interactifs (fonctionnant en réseaux) et décloisonnés (où le territorial et le transversal l'emportent sur le sectoriel et la spécialisation fonctionnelle). C'est dans cette perspective que Michel Kotas, conseiller à la Datar, a produit son rapport de mission, dans la foulée de la loi Pasqua de février 1995 et de l'étape de préfiguration et d'expérimentation organisée alors dans 42 pays-tests. Ce rapport définit comme principe d'action la recherche d'un « compromis (…) entre la nécessaire plasticité d'une démarche désirée comme ascendante, fondée sur une auto-organisation de l'espace local, et la contrainte minimale d'harmonisation des nombreux territoires, cartes et procédures de contractualisation qui tendent à se télescoper » (Kotas, 1997 : 13).

Une politique processuelle

Le brouillage du clivage local/national

Le schéma séquentiel d'analyse des politiques publiques paraît par définition inadapté pour rendre compte de la politique de pays : il suppose en effet un plan d'action rationnel, normalisé et quasi linéaire d'élaboration et de mise en œuvre, au travers des cinq phases successives formalisées par Charles Jones (1970) : identification du problème, développement du programme (au sens de définition d'une solution et de prise de décision), mise en œuvre du programme, évaluation du programme et achèvement du programme.

À bien des égards, la loi Marcellin de fusion communale adoptée en 1971 – et dont on sait l'échec retentissant… – relevait de ce schéma. Les gouvernants ont alors appris à leurs dépens qu'on ne

transforme pas le territoire par décret. À la fois dans son intention et dans son mode d'élaboration, la politique de pays, après celle de la coopération intercommunale, tient un large compte de cette leçon : cette politique émane de multiples niveaux et espaces de décision, à la fois différenciés et imbriqués, et se développe selon un rythme qui induit un télescopage des phases énoncées par Jones. Se trouvent du même coup remises en cause certaines oppositions canoniques : élaboration centrale/application locale, société politique/société civile, élus/administration. À l'instar de la politique de la ville (de MAILLARD, 2000), cette politique légitime la constitution d'arènes locales où sont construits et négociés par des acteurs locaux des « cadres d'interprétation » – au sens que donne E. Goffman à ce concept. La politique de pays habilite les acteurs locaux à s'engager dans un système d'interaction et de négociation qui donne sens à l'action publique locale. Cette politique fournit des règles procédurales qui ont vocation à engendrer du processus. C'est dire que la conception ne précède pas la mise en œuvre : « On décèle plutôt des efforts d'orientation des actions publiques et privées indissociables des systèmes d'action concrets qui leur préexistent et qui en expliquent en très grande partie la genèse et les formes de concrétisation. Ce n'est qu'après coup, dans un regard rétrospectif ou évaluatif, qu'il est possible de dire si tel projet a fait, ou non, "politique". C'est pourquoi, la compréhension d'une action publique et des processus qu'elle génère doit passer par l'analyse et la comparaison de la distribution théorique des compétences organisée par les textes avec les formes concrètes de mobilisation » (LASCOUMES, 1995 : 418).

Les maîtres mots qui permettent d'exprimer la mise en gestation des « pays » en tant que nouveaux territoires sont ceux d'expérimentation, de pragmatisme, de progressivité, de contractualisation…, à l'opposé de tout système d'action qui procéderait au découpage des territoires de façon autoritaire. La politique de pays se veut ancrée sur les notions de « territoire de projet » et d'« administration de mission ». Elle entend traduire la reconnaissance de la diversité des territoires et de la spécificité tout à la fois des enjeux, des ressources et des contraintes.

La dynamique du provisoire

Ce qui permet sans doute le mieux d'exprimer un tel processus en constant devenir et d'en dégager la prégnance, c'est sa mise en perspective diachronique par l'enchaînement des procédures de contractualisation sur plusieurs décennies : chaque étape paraît se nourrir de la précédente, ce dont rend bien compte le recours à la métaphore du « recyclage » (Lascoumes, 1994 : 269-270).

L'exemple, parmi d'autres, du pays de Loudéac-Mené (Bretagne) en est une bonne illustration. On peut en retracer la genèse sous forme narrative, à l'aide des éléments énoncés par l'un de ses initiateurs et animateurs (Houée, 1998) :

– 1965 : enquête participative dans le pays du Mené, zone enclavée et pauvre de la Bretagne intérieure ; cette enquête suscite la mobilisation de plus de 8 000 personnes et pousse les élus à constituer des groupes de travail et à créer le Comité d'expansion du Mené ; les premiers projets de développement émergent mais se heurtent à la réticence des appareils départementaux et au caractère inapproprié des lignes budgétaires ministérielles ;

– 1965-1975 : élaboration d'un plan de développement, qui bénéficie de la politique de « rénovation rurale » de la Datar ; sur la zone concernée, les élus créent deux syndicats intercommunaux à vocation multiple (Sivom) ; une première tentative d'alliance avec la zone de Loudéac s'avère inopérante ; en 1974, l'équipe de responsables est rajeunie ;

– 1976-1978 : cette équipe obtient la mise à l'étude et l'approbation d'un Plan d'aménagement rural (PAR), signe de la reconnaissance de la démarche par les services administratifs de l'État ;

– 1979-1989 : création d'associations de développement (agricole, artisanal, touristique…) ; ouverture du Comité d'expansion aux non-élus ; alliance des deux Sivom en un syndicat mixte, chargé de piloter le projet de développement ; négociation d'un contrat de pays avec la région Bretagne et l'État ; lancement d'une vaste Opération programmée d'amélioration de l'habitat (Opah) ; en 1982, les animateurs sont à l'origine de la convocation des États généraux du développement local et de la naissance des premières structures nationales de développement local ; en 1984, le projet de développement est actualisé en une charte de développement et d'aménagement ;

– la loi du 6 février 1992, qui crée les communautés de communes, offre l'occasion de renforcer la solidarité intercommunale ;

– les nouvelles dimensions de la politique régionale et européenne incitent le syndicat mixte à se rapprocher de la communauté de communes de Loudéac pour créer une nouvelle structure d'ensemble.

Parallèlement, le pays de Loudéac a, lui aussi, développé des structures de coopération et de concertation, issues de groupes agricoles novateurs formés dans la mouvance de la Jeunesse agricole chrétienne des années 1950. Il s'engage dans l'intercommunalité au début des années 1980, sur la base d'objectifs clairement établis dans les domaines de l'accueil touristique et de l'action culturelle ; en 1987, il élabore, comme le pays du Mené, une charte de développement et d'aménagement qui entend renforcer la solidarité entre Loudéac, ville d'environ 10 000 habitants, et les communes rurales, et qui aboutit à la constitution d'une communauté de communes en 1993.

C'est la prise de conscience des limites de chacun des deux territoires, jointe au lancement d'une nouvelle politique d'aménagement du territoire par le Conseil régional de Bretagne et aux conditions d'éligibilité aux aides européennes, qui suscite le besoin d'un rapprochement et la formation d'un nouvel échelon. Se forme ainsi, en juin 1994, l'Association Centre Bretagne développement (ACBD), chargée de concevoir et de conduire le développement sur un territoire – le pays de Loudéac-Mené – qui comprend désormais 42 communes et environ 45 000 habitants. Pour Paul Houée (1998 : 75), qui a accompagné l'ensemble de ce processus, « ces actions collectives soulignent (…) le besoin d'articuler en permanence les ressources d'une démarche *ascendante* et les orientations de politiques *descendantes* : aux acteurs locaux de mobiliser les énergies, d'organiser les synergies ; aux pouvoirs publics de fixer les grands objectifs, de clarifier les niveaux de compétences et d'assurer les équilibres fondamentaux. Une certitude s'impose : de telles dynamiques s'inscrivent dans la durée, et demandent des projets cohérents et une souplesse de mise en œuvre ». On pourrait ajouter que ce qui se joue fondamentalement dans ce type de mobilisation sur plusieurs décennies, c'est l'apprentissage collectif des acteurs territoriaux, que ceux-ci appartiennent à la sphère de la politique ou à celles de l'économie, du tourisme ou de l'action culturelle. On est ainsi en présence d'un processus cognitif cumulatif – propre aux

learning regions – au cours duquel se construisent de nouveaux réseaux d'action, s'éprouve la confiance entre acteurs, se développe une connaissance des gisements de ressources et des arcanes administratifs, s'élargit l'espace de référence et d'action, se matérialise une combinatoire localement inédite entre démocratie représentative et démocratie participative.

Dans cette succession de dispositifs institutionnels de coopération intercommunale (Sivom, PAR, charte intercommunale de développement et d'aménagement, contrat de pays, syndicat mixte, communauté de communes, pays), on note un changement de référentiel. Globalement, l'intercommunalité est passée progressivement de la notion de *gestion* territoriale (en termes d'équipement et de services) à celle de *mission* de développement, c'est-à-dire de l'*administration* de l'existant à la *projection* dans l'avenir et à la définition d'un *projet*. Dans ce parcours, des mesures législatives novatrices sont venues inciter les plus volontaristes des acteurs locaux à poursuivre plus avant dans leur entreprise de développement économique territorial, à l'instar des *chartes intercommunales de développement et d'aménagement*, instituées en janvier 1983.

De même pourrait-on insister sur les incidences du passage d'une intercommunalité simplement *associative*, sur le mode du Sivom, à une intercommunalité *fédérative* à fiscalité propre, consécutive au développement des communautés de communes (créées par la loi du 6 février 1992) et au toilettage (par la loi du 12 juillet 1999) d'un dispositif d'ensemble qui souffrait indiscutablement du syndrome de la sédimentation et de l'empilement. Michel Kotas (1997 : 23) souligne que « les nouveaux progrès de l'intercommunalité servent largement (...) à étayer la politique de pays ».

On ne doit pas tenir pour secondaire le fait que la pratique de la coopération soit très inégalement répartie sur le territoire national. Au printemps 2002, selon le recensement opéré par l'Association des communautés de France (ADCF), 232 pays avaient reçu des avis favorables en Commission régionale d'aménagement et de développement du territoire (CRADT), 177 pour leur périmètre d'étude et 55 pour leur périmètre définitif : or, parmi ces derniers, près d'un tiers se situe dans la seule région Bretagne et un second tiers en région Centre ; à l'opposé, les régions Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur, qui comptent pourtant parmi

les plus peuplées, ne totalisent que 11 périmètres d'étude de pays et aucun périmètre définitif. En d'autres termes, un dixième des régions métropolitaines représente les deux tiers des projets les plus avancés. Un phénomène analogue a déjà pu être observé il y a une dizaine d'années lors de la montée en puissance des communautés de communes au lendemain de leur création par la loi sur l'administration de la République du 6 février 1992.

Ce constat conduit à s'interroger sur les raisons de cette forte disparité. À ce stade, retenons, à titre de première hypothèse, l'inégale propension des territoires à « produire » et à institutionnaliser des instances de coopération. C'est implicitement reconnaître que « les processus étudiés ne relèvent pas seulement, ou pas complètement, de (…) stratégies délibérées. D'autres phénomènes entrent en jeu, qui s'apparentent plus à des contraintes de fait, ou à des mécanismes d'intériorisation inconsciente. Les acteurs sont amenés à coopérer, plus qu'ils ne l'ont spontanément souhaité et au-delà de ce qu'ils ont proprement délibéré » (MOQUAY, 1998 : 18). On ne doit donc pas dissocier les caractéristiques culturelles localement dominantes des formes d'institutionnalisation propres à la sphère politique : la coopération intercommunale, les relations entre les collectivités et la société civile, la dynamique du mouvement associatif, les réseaux coopératifs professionnels – notamment agricoles – sont des dimensions complémentaires et conjointes d'une même aptitude générale à collaborer en vue d'opérer une mutualisation des ressources et une co-construction des projets.

Un dispositif partenarial et contractuel ordonnancé par la loi

Le local comme enjeu central

Le processus de décentralisation entretient d'étroites relations avec la reconnaissance du « local » comme enjeu « central », en ce qui concerne tant la gestion du développement territorial que celle des

effets sociaux de la crise économique. Cette référence à la territorialisation est en étroit rapport avec les propriétés du pouvoir politique en ce que le territoire est désormais considéré comme un « élément constitutif du politique » (Duran et Thoenig, 1996 : 583). Le pilotage depuis le centre et la standardisation de la gestion publique ont montré leurs limites : leur caractère désormais inopérant marque la fin du « jardin à la française ». Particulièrement dans le domaine des politiques économiques locales, « le centre de gravité (…) s'est déplacé au bénéfice des élus locaux qui, désormais, affirment leur capacité à définir les grandes orientations du développement local et à en intégrer les différentes composantes » (Muller, 1992 : 293). Une condition est posée pour cette mise en mouvement : que le territoire considéré se présente comme une « organisation apprenante » et non comme une organisation hiérarchique (Jambes, 2001 : 150).

Parmi les enjeux majeurs qui justifient le « retour du territoire dans l'action publique », Jean-Louis Guigou, alors délégué à l'Aménagement du territoire et à l'Action régionale, et Dominique Parthenay placent au premier rang la nouvelle donne relative aux stratégies qui visent à *renforcer la compétitivité et l'attractivité économique* : le territoire incarne la mobilisation des savoirs des acteurs, leurs capacités d'organisation productive et la valorisation des singularités. La performance des entreprises ne saurait désormais s'entendre sans un environnement de qualité que seule une communauté d'acteurs (base de constitution d'un capital social) peut organiser et maintenir dans ses dimensions non seulement technologiques mais aussi sociales, culturelles et environnementales ; dans cette perspective, les projets de territoires constituent une composante à part entière de la stratégie des entreprises, singulièrement dans leur choix de localisation (Guigou et Parthenay, 2001 : 16).

Le système productif local comme modèle organisationnel

La mise en œuvre de cette configuration s'avère évidemment plus aisée lorsque le pays en formation correspond non seulement à un bassin d'emploi mais aussi à un véritable « système productif local » (expression entendue ici comme synonyme de « milieu innovateur »

ou de « district industriel ») : dans ce cas, on est en effet déjà en présence de formes de coopération entre groupes d'acteurs qui font pour ainsi dire système. Ces dispositifs résultent tantôt d'une dynamique entrepreneuriale endogène, tantôt de l'interventionnisme des collectivités territoriales, tantôt d'initiatives de représentants du secteur éducatif désireux d'articuler plus étroitement le couple formation-emploi ; quel qu'en soit le point de départ, ils ont en commun d'offrir un cadre de participation et d'action à l'ensemble des acteurs locaux, y compris aux représentants des services déconcentrés de l'État. L'enjeu est ici de penser et de mettre en œuvre l'articulation entre aménagement du territoire et développement endogène : « aménager le territoire pour ne pas déménager les hommes »... Comme le souligne une chargée de mission à la Datar, « peu à peu, s'est imposée une conception de l'aménagement du territoire centrée sur un développement de type plutôt endogène, organisé autour des ressources spécifiques des territoires, de la dynamique de leurs acteurs, de la compréhension de leur interdépendance, de leur capacité à produire des projets collectifs. (…) La notion de projet de territoire englobant largement les acteurs d'un territoire, acteurs privés et acteurs publics, trouve dans le système productif local une traduction quasi parfaite » (POMMIER, 2001 : 169-170).

Dans cette perspective, le rapport de Michel KOTAS (1997 : 78) sur la politique de pays souligne la nécessité de faire évoluer les modes de coordination du tissu productif français en encourageant des formes plus coopératives, l'établissement de relations de confiance, une convergence des stratégies des acteurs basés sur un même territoire. En conséquence, il recommande de « favoriser l'intégration territoriale des systèmes de production en affirmant le pays comme lieu privilégié de coordination locale des acteurs socio-professionnels, des élus et des services de l'État ». Parce que le « local organisé » offre des externalités positives, des formes de mutualisation des risques et des investissements, le pays est appelé à exercer une fonction de catalyse et de synthèse. Le Pays choletais – qui appartient principalement au département du Maine-et Loire mais qui déborde sur l'ouest de la Vendée et le nord des Deux-Sèvres – constitue un cas exemplaire dont les raisons de la réussite sont habituellement rapportées à ses caractéristiques socio-historiques : celles d'un territoire traditionnellement réfractaire connu pour sa lutte anti-révolutionnaire à la fin du XVIII[e] siècle et qui

a construit sur ce litige fondateur à la fois une identité territoriale forte et une aptitude à s'autodéterminer. Pour Nicolas Portier, membre de l'équipe « pays » à la Datar, le Choletais est ainsi marqué par un développement communautaire original porté surtout par la solidarité paroissiale et le syndicalisme chrétien : « Cette matrice culturelle produit une tendance à l'organisation paternaliste fondée sur la branche d'activité et l'entreprise, plus que sur la famille ou le métier. Un climat de confiance mutuelle donne lieu à des contrats informels et facilite les investissements mutualisés à risque » (Nicolas Portier, *in* Kotas, 1997 : 127). Dès lors, une question se pose au réformateur : *peut-on passer du territoire-prototype, par définition singulier, à sa généralisation et à la production en série ?* C'est évidemment là tout l'enjeu d'une réforme à visée nationale dont les prémisses peuvent s'avérer irréalistes si elles pèchent par excès d'optimisme : tous les territoires, en effet, n'ont pas la même aptitude à produire un projet collectif à visée prospective.

Vers une généralisation des territoires de projet ?

Si un projet de pays est avant tout une entreprise coopérative et partenariale, il a vocation à associer une grande variété d'organismes et d'intervenants intéressés au développement et à l'aménagement de leur territoire : élus locaux et nationaux, entrepreneurs, responsables associatifs, représentants des organismes patronaux et des confédérations syndicales..., tous invités à apporter leur contribution à une démarche délibérément participative. Un projet de pays, c'est donc une combinatoire originale qui associe un territoire, des acteurs et une stratégie définie par un pacte – ou une charte ; c'est une représentation spatiale et prospective d'un destin commun. Il est indissociable de l'établissement de nouveaux rapports entre la société civile et les représentants de la puissance publique (Portier, 2001 : 12).

Dès lors, les règles législatives se présentent avant tout comme une offre d'action et de procédures à fonction pédagogique et propédeutique, en vue de l'engagement, on l'a vu, d'un processus à fort coefficient expérimental. Il s'agit bien en cela d'une « loi d'orienta-

tion » ; on est ici à l'opposé d'une définition unilatérale de mesures visant à imposer des solutions uniformes et standardisées. L'appel aux initiatives locales suppose par avance l'acceptation de stratégies différenciées de développement. C'est dans cette visée que 42 pays ont été choisis par la Datar pour développer et expérimenter, de juin 1995 à décembre 1996, des actions de préfiguration.

Quelles sont les procédures de formation et d'officialisation d'un pays ? Le décret du 19 septembre 2000 fixe quatre étapes principales :
– la détermination du *périmètre d'étude*, sur lequel se prononce la Conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire (CRADT), coprésidée par le préfet et le président du Conseil régional ;
– l'élaboration et la validation du projet de pays, qui supposent une organisation des modalités de concertation et de coopération locales, la création d'un Conseil de développement et l'élaboration d'une *charte* ;
– la validation de la *charte* et du *périmètre définitif* par les communes ou les structures de coopération intercommunales concernées ;
– enfin, la constitution de la *structure* qui permettra de doter le pays d'une personnalité morale de droit public, et la signature d'un contrat.

Ce sont là des dispositions-cadres, qui peuvent supporter de nombreuses variantes dans leur application. Ainsi, dans un domaine clé, celui de la composition du Conseil de développement (qui est à la fois un outil de veille et une instance d'information mutuelle et de production d'idées), le décret ne fixe qu'une exigence d'équilibre général entre les différentes catégories d'acteurs représentés afin qu'il soit tenu compte, « de manière équilibrée, de la diversité des activités économiques, sociales, culturelles ou associatives présentes sur le territoire ».

Quels effets ?

Les résultats s'avèrent pour l'instant mitigés. Certes, on l'a vu, la loi n'est pas restée lettre morte, même si le territoire national est

très inégalement couvert par les projets en cours. Les 232 pays dont on a vu qu'ils avaient, au printemps 2002, reçu un avis favorable en CRADT représentent environ 60 % des quelque 36 000 communes et près de 25 millions d'habitants. Chacun regroupe en moyenne 88 communes et 72 000 habitants ; les quatre cinquièmes des communes qui en sont membres appartiennent par ailleurs à des structures intercommunales. Enfin, 25 pays ont une assise interdépartementale et, parmi eux, 10 franchissent également les frontières régionales. Toutefois, le processus s'avère globalement plus lent et plus timide que prévu : en l'état actuel, la Datar n'attend qu'une cinquantaine de signatures de contrats à la date butoir du 31 décembre 2003, qui devra donc être repoussée[2].

D'autres effets, présentement moins tangibles mais tout aussi escomptables à moyen ou long terme, sont à prendre en compte. Ces orientations ont en effet vocation à déboucher sur une réorganisation des institutions et une nouvelle géographie des services publics, sous l'effet d'une conjonction entre la modernisation de l'action de l'État et celle des politiques locales de développement.

La politique de pays n'est pas non plus sans incidences sur le maillage institutionnel national. Sans doute le pays ne constitue-t-il pas un échelon administratif supplémentaire et ne dispose-t-il d'aucun des attributs – compétence propre, patrimoine, fiscalité – d'une collectivité territoriale. Toutefois, sur un mode plus indirect que frontal, et parce qu'instauratrice de lieux de concertation et de contractualisation, la politique de pays contribue à aiguiser la concurrence entre le département et la région. D'où une double question : aujourd'hui, laquelle de ces deux instances est la mieux à même de fixer le périmètre des pays qui relèvent de leur espace juridictionnel ? Demain, sur laquelle reposera *de facto* la charge de l'aménagement du territoire et de la répartition territoriale des activités ? On peut d'ores et déjà estimer qu'aux relations traditionnellement dominantes département/commune pourraient se substituer

---

[2]À l'été 2002, seuls trois pays, dont le Pays basque, avaient fait l'objet de la signature d'un contrat.

progressivement celles du couple région/pays[3]. Dès lors, qu'adviendrait-il du département, une fois segmenté en un nombre réduit de pays qui, de surcroît, entretiendraient des relations privilégiées avec l'institution régionale ? On devine en filigrane les craintes que pourraient susciter au sein du système administratif départemental la mise œuvre d'une administration déconcentrée calquée sur les pays et donc la création d'enclaves internes aux différentes directions départementales (KOTAS, 1997 : 56)

Dans leur exercice de prospective, J.-L. GUIGOU et D. PARTHENAY (2001) définissent quatre scénarios alternatifs pour la France de 2020. Trois sont connotés négativement : l'*archipel éclaté* à tendance néo-libérale, qui serait marqué par l'accentuation de la polarisation des foyers d'activité ; le *local différencié* à coloration néo-communautariste, qui résulterait du renforcement des pouvoirs locaux selon des logiques identitaires ; le *centralisme rénové* (ou néo-jacobin), fruit du retour de l'État tutélaire. Le quatrième scénario, un *polycentrisme maillé* (fondé sur une quête d'équité) a de toute évidence la faveur des auteurs ; la France se présenterait comme un ensemble territorial à plusieurs niveaux : un nombre réduit de grandes régions de rang européen ; en leur sein, des réseaux de villes appelés à se développer autour de pôles urbains dynamiques et fortement articulés à leur hinterland ; enfin, une organisation du territoire local reposant sur des « espaces de projet, caractérisés par de fortes solidarités humaines, sociales et économiques ». On reconnaît dans ces « espaces de projets » les traits des pays, qui trouvent ainsi leur place dans une vision d'ensemble ; d'autant que ceux-ci constituent désormais des relais potentiels de la mise en œuvre de la politique régionale de l'Union européenne, notamment dans le cadre des « pactes territoriaux pour l'emploi ». La mise en œuvre volontariste de ce scénario ne va pas de soi ; la modernisation des cadres territoriaux de l'action publique suppose en effet l'ouverture d'un triple chantier : l'approfondissement de la décentralisation ; le développement du débat public par la mobilisation des acteurs territoriaux et le développement des

[3]On comprend que les départements aient d'abord fait preuve d'attentisme, voire d'une franche opposition à la politique de pays. Aujourd'hui, la majorité des présidents de pays ou de structures porteuses d'une démarche de préfiguration ont un mandat départemental.

capacités d'expertise territoriale ; enfin, le recentrement de l'État sur ses fonctions stratégiques dans le champ de la politique d'aménagement du territoire : la structuration des économies régionales, la péréquation financière et le redéploiement des services publics. L'impératif – l'aporie ? – demeure récurrent : combiner liberté (des collectivités locales) *et* équité (territoriale), cohésion locale *et* cohérence nationale, différenciation spatiale *et* unité de l'État.

Conclusion

L'analyse de la politique de pays permet de contribuer à l'élaboration d'un tableau de la France des territoires, sur le plan de la vitalité économique, de l'innovation institutionnelle et du degré d'appropriation du processus de la décentralisation. La forte différenciation interrégionale de la mise en œuvre de la politique de pays est révélatrice de l'inégale capacité des acteurs et des institutions à produire de l'organisation et des décisions politiquement et économiquement structurantes. Elle donne également à voir que le développement s'opère moins *pour* le territoire que *par* le territoire (Jambes, 1998 : 172), parce que le local s'avère être désormais, en maintes situations, non un facteur de résistance ou de repli mais un vecteur de changement et de créativité. La politique de pays participe par là de la « renaissance rurale » (Kayser, 1990), dont elle constitue en retour l'un des ferments de réactivation en lui fournissant des outils institutionnels d'organisation politique, de développement économique et d'aménagement du territoire. De ce point de vue, l'un des principaux inspirateurs de la réforme souligne que « la LOADDT amorce, à l'évidence, un véritable processus de recomposition du territoire. (…) Le chantier interrompu d'une décentralisation inachevée pourrait y trouver de nouveaux outils et un nouveau souffle » (Leurquin, 1999 : 33).

Toutefois, bien des incertitudes demeurent, notamment sur la notion même de projet territorial et sur ses chances de diffusion au-delà des cercles qui en ont été les promoteurs et les premiers bénéficiaires. Le

projet territorial paraît relever plus souvent du discours incantatoire sur l'action que de l'action elle-même, plus souvent de la façon de dire que de la façon de faire. J.-P. JAMBES (1998 : 177) estime qu'un tel projet se situe entre immobilisme et innovation : « Immobilisme lorsque le projet participe strictement de l'inscription spatiale d'un pouvoir arc-bouté sur son territoire et sur ses prérogatives ; innovation quand il correspond à un moment du développement, quand il préfigure de nouvelles architectures spatiales et quand il s'inscrit dans un référentiel spatial ouvert. Dans cette optique, il constitue finalement toujours un précieux indicateur de la réalité des pouvoirs politiques locaux ». Parce qu'il se doit d'être aussi réponse collective à une injonction à entreprendre et à s'organiser, le projet territorial qui s'élabore à l'occasion de la construction d'un pays peut être, on l'a vu, un excellent révélateur des forces et des faiblesses du système socio-politique local, considéré sous l'angle à la fois du leadership, de la mobilisation des acteurs, de la pertinence du périmètre d'action, de l'articulation villes-bourgs-villages, des relations entre secteurs d'activité et, *in fine*, de la gouvernance locale. Ce sont ces raisons mêmes qui ont finalement joué en faveur du pragmatisme, de l'expérimentation et de la diversité, défendus par le Commissaire général du plan (CHARPIN, 2001 : 132). Mais ces mêmes raisons peuvent du même coup éveiller le scepticisme sur le ton « fabriquons du pays, il en restera toujours quelque chose » (GIRAUT et LAJARJE, 1998), ou, à tout le moins, alimenter le débat. À la crainte du géographe devant les « fantasmes de la rationalisation tous azimuts » qui pourraient saisir le réformateur (GIRAUT, 2002 : 9), celui-ci répond par l'argument de l'inévitable différenciation des parcours et le faible degré d'institutionnalisation du pays, ultimes garants de la préservation de la « plasticité territoriale » (PORTIER, 2002 : 13).

Propos d'un « Huron » de passage : les leçons d'un colloque

Plongé dans un colloque d'africanistes – en majorité anthropologues – consacré à l'analyse des pouvoirs et de la décentralisation en Afrique subsaharienne et singulièrement au Mali, et ainsi confronté, *in situ*, à la situation d'une région du monde totalement étrangère à ses

objets d'étude, le politiste français ainsi dépaysé est d'abord frappé de perplexité. Les configurations nationales étudiées apparaissent d'emblée comme singulières en raison de leurs traditions culturelles et leurs structures sociales pré et post-coloniales, de la prégnance des rapports symboliques à la terre et aux pouvoirs locaux, de l'influence – inégale – des préconisations dictées en termes de « bonne gouvernance » par les organisations internationales et les bailleurs de fonds… Toutefois, par-delà d'irréductibles spécificités, l'attention est vite attirée par la similitude partielle mais significative, d'un continent à l'autre, des problématiques sinon des méthodes d'investigation. Le chercheur dont le système politique français constitue la thématique principale est dès lors porté non seulement à tester mais aussi et surtout, hors de tout exotisme, à enrichir ses schémas d'analyse par voie de comparaison avec d'autres configurations étatico-nationales.

À ce titre, la principale « leçon de l'expérience » a sans aucun doute trait aux modalités et, bien plus encore, à la portée et à la signification de la décentralisation ici *et* là, à commencer par le réaménagement – la restauration ? – des relations entre le local et le national. Prenons un exemple. Dans l'introduction à l'ouvrage collectif qu'ils ont consacré aux *courtiers locaux en développement* en Afrique, Thomas BIERSCHENK, Jean-Pierre CHAUVEAU et Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN (2000 : 7) présentent ces opérateurs comme « des acteurs sociaux implantés dans une arène locale (dans laquelle ils jouent un rôle politique plus ou moins direct) qui servent d'intermédiaires pour drainer (vers l'espace social correspondant à cette arène) des ressources extérieures relevant de l'aide au développement. (…) Les courtiers représentent les porteurs sociaux locaux de projets ; ils assurent l'interface entre les destinataires du projet et les institutions de développement ». La définition de cette fonction est à rapprocher du sous-titre de l'ouvrage : *Les villages africains en quête de projets* ; elle fait ressortir la figure du village comme territoire de projet. Elle souligne également la transformation du rapport entre autonomie locale et hétéronomie dans le processus d'émergence et de mise en œuvre de nouvelles formes de développement : on observe en effet ici l'établissement d'une intermédiation entre le local *et* l'extérieur, entre l'émergence de projets locaux de développement *et* la recherche, auprès de structures d'aide, des ressources qui en conditionnent la mise en œuvre. Toute proportion gardée, et en s'armant de toutes

les précautions requises, on pourrait avancer que la mise en œuvre de la *politique de pays à la française* est liée à l'intervention, au sein de chacun des territoires considérés, de « courtiers en développement ». Ceux-ci émanent des groupes d'acteurs engagés dans la réorganisation territoriale et la croissance de l'économie locale et donc impliqués dans la production des conditions de cette croissance, singulièrement sur le plan du partenariat. La construction d'un « pays », on l'a vu, ce n'est somme toute que la résultante d'un courtage collectivement assumé et à responsabilité partagée sur fond d'identité et de cohésion territoriales déjà bien affirmées ou encore en émergence.

Le colloque a contribué à alimenter et à élargir cette analyse comparative de la décentralisation selon trois orientations complémentaires : la réforme territoriale comme analyseur institutionnel du système social et politique, la force du couple espace-temps et l'établissement de nouveaux rapports de pouvoir.

En quoi la décentralisation constitue-t-elle un *analyseur institutionnel* de sociétés aux configurations si différentes ? D'abord, parce qu'elle représente, quel qu'en soit le contexte, une figure originale du rapport entre l'État et la société, ou plutôt – ce qui n'est pas exactement du même ordre – entre l'État central et l'État local, si du moins l'on s'accorde à reconnaître dans les collectivités locales l'une des composantes à part entière de l'appareil étatique. La décentralisation, en effet, ce n'est pas moins d'État, c'est de l'État autrement ; plus précisément, c'est une façon d'être de l'État par redéploiement de sa fonction régulatrice et « stabilisatrice », en particulier par délégation à des échelons infra-nationaux de la charge de l'ordre social. C'est la raison pour laquelle l'analyse du système politico-administratif en termes d'autonomie/hétéronomie et de domination/subordination dont est porteur le paradigme « centre-périphérie » paraît aujourd'hui obsolète. À tout le moins, le système d'interaction se fait plus complexe : reconfigurées par la réforme de la décentralisation, les collectivités locales tirent leur légitimité et leur responsabilité de leur capacité de régulation par voie de mobilisation et d'innovation. Dès lors, rien d'étonnant à ce que la gestion de la crise corse et celle de la rébellion touareg portent à recourir à la même boîte à idées de la décentralisation. La législation représente d'ailleurs autant une reconnaissance des divers registres d'action des collectivités locales qu'une délégation

de compétences. Pour faire image, et en écho à l'un des ouvrages de Maurice AGULHON (1970), on pourrait dire que ce qui est désormais en jeu, c'est moins le pouvoir « au » village que le pouvoir « du » village, pouvoir désormais susceptible de jouer un rôle de tremplin pour les initiatives réformatrices commandées en apparence par la seule rationalité étatique, ou de leur faire échec... Bien que la position contraire ait été également énoncée, il a ainsi été observé sur la base d'une analyse de localités de l'Ouest nigérien que c'est le local qui produit le projet décentralisateur, projet qui contribue à son tour à ressouder les communautés locales et, par là même, d'ailleurs, à exacerber les conflits intercommunautaires. Au total, plus de décentralisation, est-ce plus de disparité et d'inégalité territoriales ? Oui, assurément, si la capacité d'orientation et d'appropriation des impulsions législatives par les acteurs locaux est, comme plusieurs communications l'ont montré, inégalement répartie sur le territoire national. En cela, la décentralisation est aussi un révélateur de la dynamique différentielle des sociétés locales, notamment en termes d'émergence de leaders aptes à représenter leur territoire comme de leur aptitude à résister, particulièrement lors de la phase de découpage des nouveaux territoires.

L'étroitesse des *rapports espace-temps* – celle des rapports *territoire*-temps, devrait-on dire – est clairement apparue tout au long du colloque, notamment mais pas seulement dans l'analyse diachronique du « pays » français et de la « commune rurale » malienne : dans l'un et l'autre cas, la fonction matricielle du passé s'est trouvée fortement mobilisée par les acteurs dans l'ordre de la justification des réformes territoriales engagées, et pas seulement par l'observateur dans celui de leur interprétation *a posteriori*. Ainsi, l'usage politique du passé par le mouvement culturel malien N'Ko en vue d'enraciner la décentralisation administrative – « ramener le pouvoir à la maison » – est parfaitement justiciable d'une analyse en termes de réactivation et de « recyclage » du mythe des origines. Quitte d'ailleurs à ce que les références historiques se superposent de façon décontextualisée. L'approche anthropologique permet de donner à voir, au travers de ce phénomène de miroir entre le passé et le présent, qu'on ne fabrique pas de nouveaux territoires *ex nihilo*, et que le territoire n'est pas seulement ni avant tout un construit institutionnel : l'action sur le présent induit la « création » de l'histoire. La relecture des siècles passés par un Maurice Delafosse, adminis-

trateur colonial et auteur, au début du XXe siècle, de l'ouvrage *Haut-Sénégal-Niger*, a contribué à imposer un type de vulgate historique évolutionniste voire continuiste, de la famille à l'État en passant par le canton, forme dominante de l'administration coloniale... Au cours du colloque, un consensus s'est progressivement établi sur la façon de considérer les conditions du passage de l'espace au « territoire » : le territoire, c'est tout à la fois du lien social et des réseaux ; un système de représentations et de références partagées ; un rapport à la terre et à l'eau fondé sur la transmission d'un savoir-faire dans la gestion mutualisée des biens publics et dans l'organisation des cultes agraires ; un mode de régulation des conflits ; un passé imaginé. L'analyse de la décentralisation gagnerait beaucoup, y compris à coup sûr au sein des sociétés occidentales, à conjuguer l'approche néo-institutionnaliste, portée à appréhender l'institution comme une production sociale, et l'approche anthropologique, attentive à l'ancrage historique et social des rapports de pouvoir actuels, considérés dans une perspective d'actualisation conservatoire.

Ces rapports de pouvoir, dont on a vu qu'ils sont autant facteurs que produits de la décentralisation, recouvrent au moins trois dimensions, qui peuvent être formulées sous la forme de trois questions. Qui (quels acteurs et quels groupes sociaux ? sur la base de quelle appartenance partisane ou de quelle légitimité ?…) est en mesure, à l'échelon local, de maîtriser le processus de recomposition territoriale, de se l'approprier et d'en tirer de nouvelles ressources, fût-ce par la voie d'un clientélisme décentralisé ? On ne saurait aborder cette question en opposant de façon radicale tradition et modernité : des chefs coutumiers, des maîtres d'eaux, de terres et de pâturages ou des titulaires du pouvoir lignager sont parfaitement en mesure de tenir, à l'encontre des élus ou des administrateurs, un discours sur la modernité de la coutume revisitée qui puisse imposer l'idée selon laquelle, au regard de la tradition, le vrai chemin n'est pas celui de la mairie... Deuxièmement, de quelle façon se trouve transformé le rapport gouvernants-gouvernés dans l'exercice – ou l'apprentissage – de la démocratie locale, non seulement en ce qui concerne la société locale prise globalement mais aussi en fonction de l'appartenance sociale, générationnelle et sexuelle ainsi que du statut vis-à-vis de la propriété et de l'autochtonie, et comment est conçu l'accès à la citoyenneté et à la citadinité ? Enfin, comment s'opère ou pourrait s'opérer l'articulation entre démocratie

représentative et démocratie participative ? À cet égard, l'attention mérite d'être accordée à la place qu'occupent les associations, dont a été évoqué, s'agissant du Mali, le rôle de relais dans les villages et de représentation des migrants au sein de la Conférence nationale. A été également soulignée leur contribution à l'élaboration d'un intérêt public *local* ; certains des questionnements qui ont trait, en France, à la portée et à la signification des revendications des associations relèvent de ce même type de problématique.

Au total, et quel qu'en soit le cadre national, l'analyse tend à se focaliser sur la frontière invisible qui s'inscrit entre le social et le politique. Dans le déplacement de son regard d'Ochollo (Éthiopie), vers le département à dominante rurale de l'Yonne (France), dont il entend dégager les ressorts de la vie politique en contexte de décentralisation, l'ethnologue Marc Abélès utilise en définitive, par-delà la contingence des situations et des systèmes sociaux locaux, la même « caisse à outils » ; demeurent en effet analogues, d'un territoire à l'autre, les questions qui ont trait notamment à la légitimité sociale, à la représentation autorisée du territoire, aux rapports entre le présent et le passé. Sa notion d'« éligibilité » pourrait prendre à cet égard valeur de concept synthétique : « Le temps où nous vivons en réalité est celui d'une certaine simultanéité et non celui de la succession trop stricte de la chronologie : d'où la nécessité de repérer les traces, réelles ou symboliques, qui, superposées aux figures et aux moments actuels, leur donnent tout leur relief. (…) La vie politique locale donne une bonne image de la plasticité dont savent faire preuve les principaux protagonistes, combinant selon les circonstances les éléments d'un passé déjà révolu et les exigences du présent. La permanence des rituels, l'attachement aux symboles nous rappellent une fois encore que la mémoire et l'imaginaire travaillent de concert avec la raison pour faire de la politique un métier à part, où la dimension du pouvoir se mesure toujours à l'horizon de la légitimité » (Abélès, 1989 : 14 et 360-361).

Faire parcourir à l'analyse de la décentralisation le chemin inverse, de l'Europe à l'Afrique, ne fût-ce que pour une (trop) brève incursion, conduit à interroger avec un regard neuf le processus de re-hiérarchisation des instances de pouvoir, de territorialisation des modalités de la régulation sociale et, en définitive, de transformation de l'État. La comparaison, à laquelle invitait l'appel à communications, reste le plus sûr moyen d'enrichir et de valider les modèles interprétatifs.

« L'histoire coloniale peut servir à la compréhension de l'histoire de France », a déclaré l'un des tout premiers intervenants ; peut-être comprend-on mieux, en effet, pourquoi et comment les premières expériences de régionalisation des contrats de pays[4] ont été conduites en France à la fin des années 1970, selon une logique de développement local, lorsque l'on note qu'elles l'ont été par d'anciens administrateurs de la France d'outre-mer devenus préfets de région…

Bibliographie

ABÉLÈS M., 1989 –
Jours tranquilles en 89. Ethnologie politique d'un département français. Paris, Odile Jacob.

AGULHON M., 1970 –
La République au village. Les populations du Var de la Révolution à la Deuxième République. Paris, Plon.

BIERSCHENK T., CHAUVEAU J.-P., OLIVIER DE SARDAN J.-P. (eds), 2000 –
Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets. Paris, Apad-Karthala, 328 p.

CHARPIN J., 2001 –
« Commentaire ». *In* : Conseil d'analyse économique, *Aménagement du territoire*, Paris, La Documentation française : 133-136.

DURAN P., THOENIG J.-C., 1996 –
L'État et la gestion publique territoriale. *Revue française de science politique*, 46 : 580-623.

GIRAUT F., 2002 –
Va-t-on rater la troisième révolution territoriale ? *Territoires 2000*, 5 : 7-9.

GIRAUT F., LAJARJE R., 1998 –
Fabriquons du pays, il en restera toujours quelque chose. *Projet*, 254 : 59-68.

GUIGOU J.-L., PARTHENAY D., 2001 –
« De la France éclatée à la France maillée : la nécessaire modernisation de nos cadres territoriaux d'action publique ». *In* : Conseil d'analyse économique, *Aménagement du territoire*, Paris, La Documentation française : 11-44.

HOUÉE P., 1998 –
La genèse d'un pays. *Projet*, 254 : 69-75.

JAMBES J.-P., 1998 –
Entre reproduction et innovation, la notion de projet territorial en question. *Sciences de la société*, 45 : 164-179.

[4]Les contrats de pays, dont on a vu un exemple dans le pays de Loudéac-Mené dans les années 1980, ont été initiés par la Datar ; leur régionalisation a fortement contribué à intéresser les acteurs locaux à une jeune institution régionale d'abord conçue, lors de la réforme de 1972, comme un vecteur de l'administration centrale.

JAMBES J.-P., 2001 – *Territoires apprenants. Esquisses pour le développement local du XXIe siècle*. Paris, L'Harmattan.

JONES C., 1970 – *An introduction to the study of public policy*. Belmont, Duxbury Press.

KAYSER B., 1990 – *La renaissance rurale. Sociologie des campagnes du monde occidental*. Paris, Armand Colin.

KOTAS M., 1997 – *Politique de pays*. Paris, La Documentation française.

LASCOUMES P., 1994 – *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*. Paris, La Découverte.

LASCOUMES P., 1995 – Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement. L'exemple des lois Montagne et Littoral. *Revue française de science politique*, 45/2.

LEURQUIN B., 1999 – La dynamique des « pays ». *Pouvoirs locaux*, 43 : 26-33.

MAILLARD J. (de), 2000 – *La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée. Institutions, réseaux et apprentissages*. Bordeaux, Institut d'études politiques, thèse de doctorat en science politique.

MARCELPOIL E., PERRET J., 1999 – « Le poids conceptuel des districts industriels dans la construction des territoires ». *In* Gerbaux F. : *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?*, La Tour d'Aigues, Éd. de l'Aube : 15-33.

MOQUAY P., 1998 – *Coopération intercommunale et société locale*. Paris, L'Harmattan.

MULLER P., 1992 – Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français de politiques publiques. *Revue française de science politique*, 42 : 275-297.

POMMIER P., 2001 – « Les SPL [Systèmes productifs locaux], un chantier pour les pouvoirs publics ». *In* : *Datar, Réseaux d'entreprises et territoires. Regards sur les systèmes productifs locaux*, Paris, La Documentation française : 169-175.

PORTIER N., 2001 – *Les Pays*. Paris, La Documentation française.

PORTIER N., 2002 – Les pays : enjeux de cadastre ou d'organisation ? *Territoires 2000*, 5 : 11-16.

VIDAL DE LA BLACHE P., 1903 – « Tableau de la géographie de la France ». *In* Lavisse E. : *Histoire de la France*, T. 1, Paris, Hachette.

Du passé des circonscriptions au présent des réformes, et de la France au Mali

Daniel Nordman
Historien

Dans l'histoire de l'objet territorial et des représentations de l'espace, celle des différents processus politiques et intellectuels qui ont conduit au fractionnement géographique et administratif et à l'invention des circonscriptions pensées comme les plus conformes à la vie politique locale, en d'autres termes l'histoire de l'administration, a été longtemps une des plus mal aimées. Rappelons cet aphorisme un peu imprudent que Lucien Febvre a écrit, dans un compte rendu très critique qu'il a rédigé sur le travail consacré par l'historien Armand Brette aux bailliages de l'Ancien Régime français : « Administration et géographie font deux ». Il voulait dire par là que les géographes ne connaissaient pas – ou n'avaient pas à connaître – les divisions administratives, car leur métier – une profession de choix – n'était pas de les étudier. De fait, l'école géographique française des premières décennies du XX[e] siècle ignorait la géographie politique, en exaltant une ruralité ancestrale, des paysages lentement constitués et souvent immuables sur de longues durées. Une contrepartie était l'existence de bon nombre de monographies – qui étaient bien loin d'être inutiles –, traitant avec minutie de l'histoire institutionnelle de circonscriptions, dans un cadre donné – par le passé – ou créé par une décision politique, mais toujours intangible si l'on ne tient pas compte des quelques moments décisifs du choix inaugural. À ces histoires locales appartenant à la géographie dite historique se sont ajoutées les études, cette fois polémiques, issues de revendications

régionalistes soucieuses d'apporter des solutions de remplacement et de les substituer au département détesté.

Le moment arrive cependant où au fait durable du département – principalement – s'est attachée une histoire des représentations, faisant appel à d'autres disciplines, l'histoire de la géographie et de la cartographie, l'histoire des savoirs en général, l'histoire des idées politiques. Un lien est établi entre l'objet institutionnel de la géographie historique et les diverses perceptions de cet objet, sous les espèces de l'histoire des représentations géographiques, sociales, culturelles, de l'histoire des catégories et des instruments cognitifs, et des logiques perceptives : l'identité géographique, nationale, régionale, locale se situe à ce croisement. Et la représentation, loin de se construire comme une mince pellicule apposée, doit être saisie sous tous ses modes et ses dimensions : l'idée que les auteurs, les témoins, les acteurs, se sont fait de l'espace divisé ; la façon dont les mêmes auteurs, témoins ou acteurs l'expriment, par la langue écrite, le dessin et la carte, par les débats oraux, à l'intention de leurs lecteurs, de leurs interlocuteurs et de leurs contemporains en général, ou dont ils transmettent leur expérience et le sens de leur décision politique ; la manière enfin de fonder, c'est-à-dire de rendre présent, tangible et continu, pour le présent sans doute, par définition, mais aussi pour l'avenir.

Les acteurs, le présent et l'avenir : c'est une troisième approche qui se profile. L'histoire des circonscriptions spatiales, qui s'écrit spontanément au passé (l'ancienneté des limites, l'œuvre accomplie par l'Assemblée constituante en France il y a un peu plus de deux siècles, l'exemple originel, etc.), recèle aussi et surtout des enjeux débattus au présent, des tensions, des choix qui se font sur le moment, à la rencontre des modèles intériorisés, des pressions perturbatrices et des projets raisonnés. En un court, très court, laps de temps – l'essentiel des discussions sur la nouvelle division du royaume en novembre 1789 s'est concentré sur une dizaine de jours –, tous les protagonistes et tous les figurants, à des titres divers, fussent ces derniers d'obscurs correspondants de la vieille province, entrent de plain-pied dans la catégorie illimitée des acteurs.

Aucune de ces approches n'est dans le principe révolue. Elles peuvent toujours se combiner, voire s'enrichir réciproquement, la condition principale étant que les plans sans doute se croisent, mais dans la

logique et la clarté. Comme la discipline historique le montre, le cumulatif a parfois plus d'efficace que la mode. Il vaut donc la peine de reprendre – à partir de l'observatoire révolutionnaire, celui des historiens qui ont traité de la Révolution au passé, mais aussi celui des députés de la Constituante et des acteurs du moment – quelques données de l'histoire des circonscriptions françaises.

Elles permettront peut-être d'élargir le débat et de le porter sur un autre terrain, en apparence très lointain, dans le temps et dans l'espace.

Le fait des limites, sous l'Ancien Régime français

Armand Brette et les autres écrivaient dans les premières décennies du XXe siècle, en historiens – de l'Université ou extérieurs à elle, car Brette n'appartenait pas à ce corps. Au temps donc de la République – modèle politique ou non – c'étaient donc ceux qui pouvaient se représenter l'état précédant l'œuvre rationnelle et égalisatrice, s'agissant de l'espace, de l'Assemblée constituante.

Une certitude, une conviction tenace ont, pendant un siècle peut-être, animé les historiens qui s'intéressaient aux limites antérieures à la Révolution. Pour le Moyen Âge, un des plus notables a été Gustave Dupont-Ferrier, suivant lequel les bailliages et les sénéchaussées, et les élections (subdivisions fiscales) étaient par essence des circonscriptions imprécises et changeantes, qu'il serait vain de tenter de cartographier, faute de sources adéquates et complètes, et en vertu surtout d'une sorte d'incapacité fondamentale et durable attribuée aux hommes de ce temps de concevoir et d'utiliser des cadres administratifs définis et constants. Pour les siècles suivants de l'Ancien Régime, et singulièrement pour la France à la veille de la Révolution, l'historien de *l'imbroglio* administratif a été Armand Brette, à la fois historien praticien des limites et vrai doctrinaire en la matière. Longtemps ainsi il a été enseigné que

les limites de circonscriptions étaient incertaines, grossières et discontinues, et continuellement mobiles dans le temps. Dans ce type d'affirmation, les considérations rétrospectives sont évidemment renforcées par l'effet de recul et par la comparaison explicite ou implicite établie entre un avant (la Révolution) et un après.

Mais depuis un demi-siècle au moins – pour ne pas prendre quelques études antérieures qui ne manquent pas –, des historiens ont montré qu'aucune de ces caractéristiques ne saurait être admise sans examen. En un sens, c'est la relation entre la règle générale et l'exception qui a été inversée. Les limites bien connues et fixes passaient autrefois pour être les plus rares. On s'accorde maintenant à penser que très souvent les limites étaient relativement précises et durables.

Des limites mal connues des contemporains ? Les administrations judiciaires, fiscales ou les autres savent en réalité les décrire, et sur place les usagers, les paysans, pour autant que l'historien puisse saisir ce qu'ils disent ou ce qu'ils pensent, savent les désigner. C'est moins ici la méconnaissance qui importe que le mode particulier de connaissance : il est lié à la mémoire des lieux, à l'énumération linéaire, comme c'est le cas dans les premiers cadastres ou encore, pendant longtemps, jusqu'au XXe siècle, dans les guides de voyage, car la description y est souvent, malgré l'existence de cartes nombreuses, utilisée dans d'autres contextes, privée de support cartographique.

Des limites approximatives, discontinues ? Elles ne sont pas toutes grossières et morcelées. Sans doute sont-elles souvent interrompues par des enclaves. Mais nombreuses sont celles qui, linéaires, suivent un cours d'eau ou sont marquées par une série de bornes ou d'autres repères. À bien des égards la précision, au fil des siècles, s'est accrue. Soit un exemple de limites internationales, mais qui met en cause, de part et d'autre de cette limite, des limites de circonscriptions : au lendemain du traité des Pyrénées, conclu entre la France et l'Espagne (1659), on ne comptait pas moins de trois cent cinquante différends territoriaux entre la mer du Nord et la Meuse. À la fin de l'Ancien Régime, ne subsistent qu'une insignifiante enclave autrichienne en France et trois possessions françaises en terre étrangère.

Des limites, enfin, fluctuantes ? On ne manque pas de cas, chers aux historiens locaux et repris par les historiens s'efforçant de

mettre en évidence quelques règles générales, montrant que ces limites survivent, parfois pendant plusieurs siècles, pour une même circonscription ou d'un type de circonscription à un autre (de l'Ancien Régime administratif au département).

On pourrait multiplier les exemples. Soit celui, bien connu maintenant, de certaines cellules élémentaires de base, judiciaires, comme le bailliage à la fin du Moyen Âge. Dans le Bassin parisien, les châtellenies royales elles-mêmes, unités administratives qui composent le bailliage de Senlis, selon Bernard Guenée, sont remarquablement stables du XIVe au XVIe siècle : celle de Pontoise a quarante-trois paroisses en 1405, et c'est encore vrai en 1562. Le dessin d'ensemble de ces châtellenies est linéaire, et les enclaves sont rares. Chacune d'entre elles dispose d'une originalité réelle, coutume, tarif d'amendes, système de mesures, etc. À l'échelon supérieur, entre le bailliage de Senlis et les bailliages voisins, on ne peut guère recenser que sept contestations de limites pour plus de cent cinquante ans de pratique judiciaire (1380-1550).

Autre exemple géographique : dans les anciens Pays-Bas, régions de population dense, précocement urbanisées, les unités administratives, châtellenies flamandes, circonscriptions judiciaires et fiscales en Brabant, sont fixes et stables dans les derniers siècles du Moyen Âge. Des mesureurs publics, qui depuis le XIIIe siècle décrivent et fixent les propriétés rurales et citadines, déterminent, dans la sphère du droit public, l'aire des juridictions urbaines. Des croix, des bornes, des haies, des arbres, des fossés, s'ajoutent ou se substituent au traditionnel système des jalons dits naturels, marquant de façon visible dans les paysages les cadres de l'autorité.

Soit encore le cas des diocèses. Des incertitudes subsistent, incontestablement, comme on le voit à la fin du XVe siècle dans ces marais qui séparaient le diocèse d'Avignon de ceux de Carpentras et de Cavaillon. Des enclaves existent : en Bretagne, la distribution des paroisses du diocèse de Dol était singulière, puisque quarante-huit de ses paroisses (sur quatre-vingt quinze, soit la moitié), dispersées en trente-deux groupes distincts, formaient des enclaves dans des diocèses voisins. Il reste que le choix d'une échelle adaptée permet de cartographier les diocèses depuis l'époque de Clovis jusqu'au XVIIIe siècle. En l'espace de treize siècles environ, les diocèses ont été l'objet de modifications relativement peu nombreuses, et les dio-

cèses nouveaux ont été constitués de paroisses empruntées à un diocèse unique (à quelques exceptions près, les diocèses de Montauban, de La Rochelle et de Saint-Claude).

D'autres travaux prouvent que les limites de toutes sortes de circonscriptions peuvent surgir de l'ombre. Les subdélégations à la fin de l'Ancien Régime, les recettes des finances pour la même époque, ont trouvé leurs historiens et leurs cartographes : les deux démarches, celle de l'érudition et celle de l'art graphique, sont strictement complémentaires. L'impression aujourd'hui est que les divisions et les subdivisions de cet Ancien Régime réputé si compliqué, quelles qu'elles soient, pourraient être l'objet d'entreprises de cartographie comparables. Il faudrait seulement consacrer à ce travail beaucoup de temps et de moyens. Les circonscriptions impossibles à représenter seraient-elles maintenant l'exception ? Un tel labeur permettrait ainsi, par-delà la recherche de circonscriptions aux limites supposées exactes, de modifier singulièrement l'idée que l'on doit se faire de la relation entre l'homme et la terre, l'homme et le pouvoir, l'homme et l'administration.

Telles paraissent être actuellement les conclusions possibles. On voit cependant quelles sont leurs limites. Les circonscriptions sont relativement claires *sui generis*, ou pourraient l'être. Mais, à l'intérieur d'une même catégorie, l'extension géographique peut être très variable (immenses diocèses du centre de la France, morcellement ecclésiastique du Midi sous l'Ancien Régime). Et surtout, d'un ordre à l'autre, les circonscriptions ne coïncident pas, ni par la date où elles apparaissent (certaines sont alors plus ou moins périmées), ni par les dimensions, ni par les noms, ni par le tracé de leurs limites respectives. C'est ici que se manifeste l'extraordinaire complexité des ressorts.

Car il existe un nombre considérable de circonscriptions, qui ne se superposent pas, qui remontent à des moments différents de l'histoire de France et que l'historien d'aujourd'hui peut essayer de classer, en apportant peut-être trop de rationalité, trop de logique dans ce qui n'en a pas. Il y a de vastes circonscriptions : les provinces ecclésiastiques (17 en 1789, qui tirent leurs chefs-lieux et leurs tracés de provinces gallo-romaines), les gouvernements de l'administration militaire, qui apparaissent sous un autre nom dès le XIVe siècle (33 gouvernements généraux et 7 petits gouvernements en 1789),

les parlements, pour la justice (13 parlements, 4 conseils souverains à la fin de l'Ancien Régime), les généralités, créées à partir du XIVe siècle, servant à la perception de l'impôt (33 en 1789) et avec lesquelles se confondent les intendances (nouvelle institution introduite au XVIe siècle, dont le titulaire est responsable de la justice, de la police, des finances, des travaux publics et de l'administration locale, 32 en 1789).

Ensuite, au nombre des circonscriptions de la vie locale, il faut compter les diocèses (136 en 1789), les recettes des finances, les bailliages et sénéchaussées – les fonctions bailliagères ayant été à partir du XVe siècle progressivement réduites au seul exercice de la justice royale –, les subdélégations dont les titulaires assistent les intendants.

Ajoutons les amirautés, les maîtrises des eaux et forêts, les départements des ponts et chaussées, les universités, et surtout, à la base, et autrement essentielle, la paroisse et/ou la communauté villageoise, au cœur de la vie paysanne.

Dans le prisme de l'examen rétrospectif – et précisément parce qu'il est rétrospectif – *l'imbroglio* domine. Il s'estompe quand l'historien s'interroge sur l'exemple précis d'une limite parmi d'autres. Mais il doit en même temps reconnaître que cette précision est surtout perceptible dans les situations de conflits, pour un secteur géographique déterminé, pour une portion de terrain cartographié lors d'une enquête, à un moment donné, généralement lorsqu'il existe un débat entre des seigneuries ou entre des principautés sur l'appartenance de tel ou tel village ou tel ou tel groupe de villages. La carte, quand elle est dressée, ne s'attache souvent qu'à ce cas géographique particulier. La précision est moins un fait qu'une forme de perception liée à des enjeux.

De l'institution à la nature

L'inégalité des ressorts, la juxtaposition et l'accumulation (sans suppression), la superposition de maillages (sans cohérence), l'an-

cienneté inégale sont les traits dominants. Ils justifient amplement l'impression de complexité que laisse l'Ancien Régime français. La diversité des noms n'a rien simplifié. On a pu dénombrer, pour l'ancienne France, une vingtaine de termes, latins et français, nommant les subdivisions administratives ou politiques. Des « partes », des « provinces », des « pays », des « nations » même composaient une indéfinie variété, une mosaïque irrégulière et critiquée.

Nature et histoire

C'est ici que se déploie une autre dimension, celle qui à travers l'étude rétrospective, conduite par l'historien d'aujourd'hui, des circonscriptions administratives, met au premier plan l'idée que les contemporains se sont fait d'elles, de leurs origines, de leurs raisons d'être, des projets souhaitables, des réformes possibles, et finalement de leur avenir. Ce sont des témoins qui apparaissent, des usagers, en d'autres termes des acteurs.

Des savants et des théoriciens sont aussi des acteurs, même s'ils ne sont pas convoqués comme experts, même s'ils ne s'adressent qu'à un public restreint, même si leurs propositions ne sont pas entendues. Réfléchissant sur l'ordre du monde – du monde naturel, physique et politique –, ils peuvent défendre l'idée qu'il existe des agencements, des raisons secrètes, des principes d'explication antérieurs ou supérieurs à ce que l'on voit. Au XVIe et au XVIIe siècle, quelques savants s'emploient à mettre cet ordre en évidence, en opposant à la confusion des subdivisions politiques et administratives la simplicité de critères de partage qui seraient cohérents et peut-être universels. Des géographes en particulier, et parmi eux des jésuites, ont pu formuler la question en termes d'espace et de territoire, celle-là même qui hantera des générations successives, celle des géographes vidaliens, celle des aménageurs, des hommes politiques, des citoyens d'aujourd'hui : comment définir, ou instituer, une région ?

Entre les divisions particulières, héritées d'un passé plus ou moins ancien, mais de toutes façons arbitraires et contingentes – comme les circonscriptions de l'administration civile et ecclésiastique qui ajustent tant bien que mal des pays et des provinces historiques issues de l'Antiquité, continuellement remaniées au gré des conquêtes et

des constructions politiques – et celles de la géographie physique ou naturelle, est formulée une opposition. Voici surtout un traité de géographie dû à un jésuite, le père Jean François, auteur de *La science de la géographie divisée en trois parties qui expliquent les divisions, les universalitez et les particularitez du globe terrestre (...)* (Rennes, 1652). Il y présente le principe de division géographique comme un véritable système, qui est à la fois un ordre providentiel du monde, un acte de l'entendement, un mode du discours.

Le père François distingue des parties civiles ou humaines issues d'une volonté de possession et de propriété. Elles peuvent être soit des circonscriptions d'origine ecclésiastique, soit des divisions civiles (en France, les gouvernements, les parlements, les généralités). À ces cadres administratifs et institutionnels, aux « parties civiles » postérieures, changeantes et particulières, il oppose les divisions naturelles – entendons topographiques –, définies selon trois caractères : elles sont anciennes « puisque le Globe les a receu[es] dans l'instant de sa creation » ; elles sont stables, puisqu'elles ont été conservées, sans changements, « jusques à present » ; elles sont, enfin, universelles, « puisqu'elles sont par tout ». Elles sont l'expression de la volonté providentielle.

« Ces parties sont en leur ordre, et invention de l'art divin, c'est-à-dire de la sagesse de Dieu, (...) mais en leur conservation, et nature elles sont naturelles ; de mesme qu'une maison est une [*sic*] ouvrage artificiel, qui est composé de parties naturelles, et est conservé par leur vertu naturelle. C'est pourquoy j'appelle cette division divine de son inventeur, et naturelle des parties appliquées ».

Les parties civiles, enfin, peuvent être situées par rapport aux autres, comme le transitoire par référence à ce qui demeure.

« Et quand on peut marquer la position d'une partie civile dans quelque naturelle, quelque changement qui arrive en l'une on en connoistra l'existence et le lieu par l'immobilité et l'immutabilité de l'autre. Un Geographe a marqué les parties de sa Geographie par le rapport aux Fleuves : mais comme il y a quantité de Villes, et de lieux remarquables, qui ne sont pas situés sur les Fleuves, c'est assez d'avoir quelque partie naturelle pour donner à cette partie changeante un terme stable, auquel elle aye habitude, et rapport et par lequel on la connoisse ».

Ce texte de savant n'est sans doute pas isolé. Il reste qu'une histoire de la réflexion sur la notion de région, sur les principes de division, est encore à bien des égards, au XVII[e] et au XVIII[e] siècle, une pièce manquante. L'intérêt porté à la division régionale et aux limites naturelles intérieures ne se dessine que lentement au XVII[e] siècle, chez les maîtres hydrographes séduits par l'harmonieux agencement de la terre et de l'eau, des montagnes et des rivières, ou chez les professeurs de collèges. Cette notion de région naturelle apparaîtra plus nettement, en son principe, entre la fin du XVIII[e] siècle et le début du XIX[e], dans les travaux des géologues.

Vers la nature seule : le géographe Buache au XVIII[e] siècle

Les liens entre la philosophie politique, la géographie et l'exercice du pouvoir peuvent se resserrer, lorsque le géographe ou le savant fait figure d'expert, de conseiller ou de pédagogue au service de l'État, monarchique en l'occurrence. C'est là un pas supplémentaire qui est franchi, vers l'action politique. Philippe Buache (1700-1773), premier géographe du roi, membre de l'Académie des sciences, a été chargé de l'éducation géographique des fils du dauphin (dont trois futurs rois). La fonction politique de l'inventaire géographique est à souligner. Cette science géographique n'a-t-elle pas pour objet, entre autres, la description des limites ?

Architecte de formation avant de se consacrer à des travaux géographiques, Buache s'efforce de construire comme un édifice la charpente terrestre conçue comme un vaste système de montagnes diversifiées, ordonnées, hiérarchisées. Inventée à partir de 1737 et exposée, sous forme de nombreux mémoires, pendant plus de trente ans, sa théorie dispose des bassins fluviaux entre d'interminables rubans de montagnes visibles ou invisibles quand ils franchissent les mers et les océans – les îles n'étant que la partie émergée de ces tracés profonds. Elle se diffusera comme un dogme et aura une influence durable, jusqu'à la fin du XIX[e] siècle. Tangible ou imaginative, systématique et générale, elle met en place des unités continentales et régionales, qui sont ou trop vastes ou trop étroites pour se confondre aisément avec une géographie politique des États et de la

France en particulier. Le géographe décrit ici le monde en termes de bassins, non de pouvoirs : la nature, plus que jamais omniprésente, a été ainsi éloignée de l'institution politique. Mais il revient parfois à la géographie politique de rétablir, autant qu'il est possible, une sorte de concordance.

De ce point de vue, les territoires américains ou, en France, les Pyrénées et les Alpes ont constitué un excellent terrain d'argumentation pour une coïncidence à inventer entre l'harmonie naturelle et les choix politiques (ou géopolitiques). C'est ainsi que Jean-Nicolas Buache, dit Buache de La Neuville (1741-1825), neveu et disciple de Philippe Buache, souligne nettement une opposition désormais fondamentale entre l'œuvre de la nature – quelle que soit la définition que l'on puisse donner à ce concept polymorphe au XVIIIe siècle – et l'institution politique :

« La Nature avait fait elle-même le partage du globe dès son origine : elle avait divisé sa surface en une infinité de parties, et les avait séparées les unes des autres par des barrières que la durée des temps et toutes les inventions humaines ne pourront jamais détruire. Mais l'homme n'a point reconnu cette division naturelle : il a partagé la terre au gré de son ambition ; il a réglé les bornes de ses possessions sur ses forces et son pouvoir (...). De là l'origine des contestations entre des Peuples voisins (...) ».

Mais l'organisation générale du système montagneux, que décrit Buache de La Neuville, distribue la surface de la terre en une infinité de parties distinctes :

« Cette division naturelle, invariable et qui durera jusqu'à la fin des siècles, étant appliquée à la division des États, lèverait tous les sujets de contestations et assurerait à jamais la tranquillité des peuples. La France est séparée de l'Espagne par la chaîne des Pyrenées et de l'Italie par la chaîne des Alpes. Tant que la France ne possédera rien au-delà des Pyrenées et des Alpes, on vivra en paix avec l'Italie et l'Espagne ».

Entre la nature et l'histoire, l'oscillation est continue, et son amplitude beaucoup plus forte qu'elle ne l'était au XVIIe siècle (et qu'elle ne l'est parfois encore au XVIIIe), dans des textes d'une géographie historique longtemps triomphante. Or c'est au XVIIIe siècle que se développe la notion de région naturelle, grâce à un nouvel essor de la géographie physique. Des unités sont définies par la structure,

géologique et minéralogique. Dans un mémoire de 1746, illustré par une carte de Philippe Buache, le naturaliste Jean-Étienne Guettard se représente le Bassin parisien et une plus large partie de la France comme un ensemble de trois « bandes » concentriques, sablonneuse, marneuse, « schiteuse » ou métallique, qui, au-delà de la Manche, englobent aussi le sud de l'Angleterre. Un *Atlas et description minéralogiques de la France (...)*, de J.-E. Guettard et A.-G. Monnet (1780), définit ce que les savants entendent par des « pays », comme le Soissonnais ou la Thiérache : le mot « désigne un ordre particulier de terrain dans une certaine étendue ».

Dans un dictionnaire ou une encyclopédie, le terme de « pays » pourrait occuper des colonnes entières, car les acceptions sont innombrables. Il est clair cependant dans ce dernier texte que l'emploi du mot est très particulier, renvoyant à une petite région géographique.

Département, province, pays

On connaît l'œuvre administrative de l'Assemblée constituante, qu'il ne paraît pas nécessaire de développer ici. La France est divisée en 83 départements, subdivisés en districts, ceux-ci en cantons et ces derniers en communes. Au risque d'être très schématique, on peut définir de la façon qui suit l'esprit et les modalités de la réforme. Elle promeut l'uniformisation, l'« adunation » des circonscriptions, relativement comparables, sinon égales. Elle confie l'administration, non pas à des agents du pouvoir central, comme l'étaient les intendants du roi ou comme le seront les préfets, mais, dans ce système administratif décentralisé, à des administrateurs élus : les institutions sont mises à la portée des citoyens en favorisant leur participation à la vie politique. Elle laisse se développer de véritables campagnes d'opinion publique locale, bien connues grâce aux pétitions et aux mémoires adressés à l'Assemblée ; ceux-ci sont constitués de textes surtout, mais ils sont parfois accompagnés d'images et de croquis ; certains demandent le maintien de délimitations préexistantes, expriment des sentiments anciens d'apparte-

nance, tandis que d'autres éveillent de nouvelles prétentions locales et que des conflits d'intérêts peuvent s'exacerber. Elle fait du département une matrice utile pour d'autres formes d'organisation : les circonscriptions administratives deviennent le cadre de la nouvelle géographie ecclésiastique (chaque département a son évêque, élu).

De l'élection à la nomination, de la décentralisation à la centralisation, le département a changé. Mais le cadre a subsisté. Un sentiment d'appartenance territoriale s'est constitué, dont témoigne, entre autres signes, l'existence d'adjectifs dérivés (un « corrézien », un « creusois »), absents, ou insolites et plus rarement attestés, il est vrai, dans nombre de cas (celui des départements au nom composé : les Côtes-du-Nord, les anciennes Basses-Pyrénées, la Saône-et-Loire, etc.), ce qui laisse entendre que le critère est loin de suffire. La presse, le roman régional, les pratiques administratives ont consolidé cette appartenance, lentement intériorisée, à un cadre institutionnel.

Celui-ci n'est pas le seul. Des concurrences se sont fait jour. Je m'en tiendrai aux entités régionales anciennes – jusqu'au XIXe siècle – et ne reprendrai pas ici l'historique complexe de la région (au sens contemporain du terme : il mériterait des développements considérables). S'agissant des seuls héritages anciens, je me référerai à deux entités régionales, l'une plus vaste – en général – que le département, l'autre plus étroite. Soit la province et le pays.

La province

La province est malaisée à définir. L'impression prévaut qu'institutionnellement elle s'est fondue, avec le temps, dans les circonscriptions ou les administrations qui la recouvrent, mais que, historiquement, géographiquement, affectivement, elle est demeurée extrêmement forte. Qui en douterait ?

Le terme même, qui provient du mot latin, peut être pris en des emplois divers. Les représentations en sont très complexes (Alain Corbin). Son contenu est précis dans « province » ecclésiastique, mais ce cadre a peu d'impact, en comparaison avec un parlement ou une intendance, et l'extension géographique est spécifique (la 3e Lyonnaise déborde au-delà de la Bretagne). Il existe, en second

lieu, *la* province, qui n'est peut-être pas exactement l'ensemble des provinces et qui s'oppose à Paris, suscitant des images, des stéréotypes, des conduites et des modèles : elle est synonyme d'éloignement (par rapport à Versailles ou à Paris), d'exil, de concessions (à la vie paysanne, à la langue patoisante et réputée malsonnante), cependant qu'une tendance inverse peut réhabiliter la province campagnarde et saine si différente de la ville du vice. Il y a enfin les provinces au sens propre, géographique, distinctes les unes des autres, originales, dotées de traditions culturelles propres.

Dans ces provinces géographiques, il semble que quelques traits puissent être relevés. D'une part, la province est issue d'une longue histoire et souvent d'une principauté antérieure ayant tous les attributs, ou à peu près, d'un véritable État. On pense à la Provence ou à la Bretagne ou encore à la Franche-Comté de Philippe II, que son historien Lucien Febvre rangeait parmi les États secondaires de l'Europe. Le même historien écrivait encore que le nom relativement récent de Franche-Comté est d'origine historique et nullement géographique. Il s'interrogeait : province, partie d'un tout, ou petit État autonome ? La Franche-Comté était une province puisqu'elle entrait dans un vaste système politique européen, sous la souveraineté d'un maître puissant. Elle était en un sens un petit État, jouissant de l'autonomie, mais non de la souveraineté. En passant à la France, sous Louis XIV, cette indécision est résolue : elle est une province.

D'autre part, et ce caractère est plus surprenant encore, la somme des provinces est mal définie : à l'inverse des intendances ou des départements, dont le nombre est précis, elles échappent à une définition d'unités toutes distinctes, toutes semblables, et susceptibles d'être comptées. Les limites de beaucoup d'entre elles sont certainement une explication, comme le sont les vicissitudes féodales, institutionnelles, qui ont mis à mal de fragiles unités (par exemple le Limousin et la Marche, souvent associés dans la littérature géographique et historique, malgré ce qui les a séparés du point de vue fiscal ou judiciaire).

La province, enfin, a facilement survécu à la départementalisation : dans les atlas de l'époque révolutionnaire, les anciens noms réapparaissent, désormais en concurrence avec les nouveaux, dès 1795-1798. Ce fait est capital. Il explique la place qu'occupent le Berry, la Normandie, la Lorraine et tant d'autres provinces dans la

littérature ethnographique, dans les revues et les sociétés savantes, dans le roman régional du XIXe siècle : la province n'est pas ressentie comme une réalité passéiste, obsolète, intolérable politiquement au temps de la République.

Le pays

La monographie modèle demeure le livre de Lucien Gallois (1908) relayé par les grandes thèses de géographie régionale (d'Albert Demangeon, de Jules Sion et de tant d'autres). À travers les textes, les cartes anciennes, les traditions locales, Gallois a examiné l'histoire, l'extension dans l'espace, les usages savants ou populaires, la place du nom de la ville dans les noms de pays de l'Île-de-France, comme le Hurepoix, le Vexin ou le Mantois. Il présentait ses conclusions comme pouvant être étendues à d'autres parties du territoire français. Mais on aurait tort de considérer que ce livre, que les géographes s'accordent, un siècle après sa publication, à considérer comme précieux et nécessaire, n'est qu'un programme tourné vers l'avenir. À l'échelle d'une solide analyse monographique, il témoigne aussi d'un long effort antérieur, tâtonnant et dispersé souvent, et parfois systématique.

Pour cette histoire, on peut prendre un exemple dans l'ensemble constitué par le gigantesque travail de la statistique des préfets du Consulat et de l'Empire, dirigé par le Bureau de la statistique du ministère de l'Intérieur et étudié par Marie-Noëlle Bourguet. L'unité descriptive est le département, dont les préfets, plus exactement les administrateurs et les notables auxquels ont été confiées les recherches, recensent les données topographiques, démographiques, institutionnelles, économiques (agriculture, industrie, arts et commerce, etc.). La statistique demeure descriptive plus qu'arithmétique. C'est une des raisons pour lesquelles les résultats ne sont pas cumulables. Le *Mémoire* du préfet Dalphonse passe pour un modèle du genre.

Très précis (la rubrique Topographie traite des routes, des rivières, de la navigation, des montagnes et des vallées, de l'étendue et de la division politique, de la météorologie, des maladies et de la botanique), le *Mémoire* innove en distinguant trois pays :

« Ces quatre arrondissements [divisions administratives précédemment énumérées] se divisent, d'après la dénomination du pays, en pays de Bois-Chaud [= Boischaut], en pays de Champagne, et en pays de Brenne.

On appelle Bois-Chaud, la partie du pays qui est entrecoupée par des haies vives ou mortes, des fossés, des bois. Elle est divisée en petites exploitations.

On appelle Champagne, la partie du pays plat, sans bois, sans haies, ni vives ni mortes, sans fossés. Elle est divisée en grandes exploitations.

On appelle Brenne, la partie du Bois-Chaud qui est couverte d'étangs, et qui est renommée par son insalubrité.

Le Bois-Chaud comprend environ le tiers du premier arrondissement, une grande partie du deuxième, le troisième et le quatrième en entier : il forme les sept dixièmes de l'étendue totale de la superficie du département.

La Champagne comprend les deux tiers du premier arrondissement, et une petite partie du deuxième : elle forme les deux dixièmes de l'étendue totale de la superficie du département.

La Brenne comprend une petite partie du deuxième arrondissement ; le surplus est dans le quatrième : elle forme le dixième de la superficie du département.

Le Bois-Chaud et la Champagne forment deux espèces de zones : tout y est différent ; la température, les habitudes, les usages et l'agriculture ».

Cette division en trois parties n'est pas maintenue, puisque la Brenne est incluse dans le Boischaut. Du moins est-ce l'impression finale. Mais, dans son livre récent, Daniel Schweitz est moins catégorique. Même si la Brenne n'est considérée dans la topographie républicaine de Dalphonse que comme une partie du Boischaut, il pense qu'il faut relativiser cette opinion : la Brenne est présentée comme un vrai pays dans les tableaux détaillant la population du département, elle est individualisée en tant que pays, comme un mauvais pays, insalubre. La description est effroyable et misérabiliste : des enfants amaigris, saisis par la fièvre, et des hommes jeunes vivant une longue agonie jusqu'à vingt ou trente ans ; des animaux rachitiques et peu vivaces ; une mauvaise qualité de l'eau ; des habita-

tions sommaires, inondées, humides, malpropres et insalubres ; une population fataliste.

Il y a donc bien une identité de la Brenne. Mais, à bien des égards, elle se perd dans une distinction plus générale. Le reste de la description est en effet organisé selon une opposition constante entre le pays de Champagne et le pays de Boischaut, du point de vue de la météorologie, de l'élevage, de la valeur des propriétés. On peut conclure ici par quelques remarques : la bipartition, mise en évidence par Mona Ozouf, correspond peut-être à une opposition constante et rhétorique dans ce type de littérature (le Nord et le Sud) et en même temps à deux types de paysages « classiques », bien connus des historiens et des géographes (l'openfield et le bocage), si bien que ce qui n'est pas Champagne est Boischaut, et inversement ; les arrondissements et les pays ne se superposent pas : le pays n'est en rien une circonscription ; le pays se définit par une certaine étendue, par des superficies, et il n'est pas pourvu de limites ; les deux pays ne se définissent de façon complète que par l'activité économique : ce sont bien des régions économiques, d'autant plus qu'ils fournissent un cadre comptable.

Un tel texte paraît désigner une forme particulière de territoire, entre espace et territoire. Car un territoire se définit par trois propriétés absentes de l'entité espace. Alors que celle-ci est encore un contenant indifférencié (parcouru, traversé, occupé par des flux, des réseaux, par des configurations quelconques, économiques ou sociales par exemple), le territoire est directement l'objet d'une appropriation, de l'exercice d'un pouvoir sous quelque forme que ce soit (seigneuriale, ecclésiastique, royale, républicaine…). Alors que l'espace est illimité – ou non encore délimité –, le territoire est borné par des limites (visibles ou invisibles, matérielles ou symboliques, historiques ou « naturelles », acquises ou promises). Alors qu'un espace n'est pas qualifié par un terme qui l'identifie intégralement et exclusivement, un territoire est désigné par un seul nom. Le pays – comme la Brenne, et tant d'autres – rassemble deux de ces traits : un sentiment d'appartenance, très fort ; un nom, labile peut-être, mais un nom. L'un des traits manque, en revanche : il n'existe pas de limites sûres, reconnues par tous. Entre espace et territoire, le pays représente en quelque sorte une variété hybride. De là son instabilité.

J'ajouterais volontiers deux derniers traits, spécifiques. Il y a dans le pays quelque chose d'immémorial, qui le situe en dehors de l'histoire ou qui survit le long du fil supposé ininterrompu de l'histoire. Un autre caractère est véhiculé par un certain sens commun de la géographie traditionnelle : les pays sont de petites régions discrètes, très éloignées spatialement et politiquement des théâtres de conflits où les notions de frontière et de limite constituent des enjeux paroxystiques. De cela on peut donner une preuve à l'envers : dans la fabrication des frontières du XVII[e] siècle, le pays est effectivement absent en tant que tel. Il n'est question que d'ensembles constituant des provinces ou de futures provinces françaises : Alsace, Artois, Hainaut, Roussillon, etc. On peut parcourir des centaines ou des milliers de folios sans trouver un nom de pays. Pays et institutions, pays et enjeux politiques, en ce sens, feraient deux.

On en arrive peu à peu à un sentiment qu'il existe un accord, une harmonie. Contrées paisibles, isolées et délaissées, les pays échapperaient aux pressions antagonistes. Leur existence et leur identité reposeraient sur l'idée d'une correspondance entre l'homme et le milieu, d'une conformité innée de l'homme aux données de la nature. Les topographies médicales elles-mêmes impliquent, dans une large mesure, cette affinité. Vision traditionnelle et très conventionnelle sans doute. Mais elle importe en tant que telle. Et il faut en retracer la genèse.

C'est pourtant sur ce rapport entre pays et institutions qu'il convient de s'interroger. Dans un beau livre récent consacré à la France du Sud-Ouest, Anne Zink s'efforce d'identifier le pays – chaque pays, la Chalosse, le Tursan, le Rustan, et beaucoup d'autres sous l'Ancien Régime –, prenant clairement le contre-pied de la formulation classique. Au lieu de se demander en quoi, comment la circonscription s'inscrit dans un ancien pays, elle pose la question de savoir comment le pays s'inscrit dans une aire de pouvoirs. Bien entendu, le chassé-croisé est continu, de même que les emboîtements réciproques, mais dans l'ensemble il existe une sorte d'inversion génétique. Le plan de l'ouvrage ne trompe pas, l'auteur étudiant successivement les pays officiels (sénéchaussées, élections et pays d'États, parlements, cours financières, intendances, départements), les pays vécus, les pays voulus. Cet ordre a son importance.

L'idée essentielle est qu'il ne faut pas se laisser séduire par la stabilité d'un nom propre et par les équivoques de la « personnalité » des pays. Ceux-ci ne se conduisent pas comme les hommes, ils ne sont pas pourvus d'une âme, d'une conscience ou d'une identité, dans une civilisation traditionnelle, naturelle et mythique qui aurait traversé les siècles. C'est ici prendre la position inverse – un peu comme un anti-Michelet – d'une définition anthropomorphique, et en même temps rurale, consensuelle, qui ferait en quelque sorte du pays la vérité du territoire et qui est présente dans beaucoup de textes géographiques du XIXe siècle. Mais des pays se définissent d'abord comme des pays officiels, comme des ressorts administratifs dans le cadre desquels des instances assurent les grandes fonctions de la vie publique ou collective. Et ces pays civils et officiels, dotés d'institutions, forment, construisent une aire de vie, par la masse même des archives qu'ils ont suscitées et qui découpent une région de règles écrites et orales. Le roi a reconnu des privilèges, et les pays ont acquis le droit de les défendre et de lui adresser des députations, ainsi que l'obligation d'appliquer les ordonnances de la monarchie. Les pays se comportent, en ce sens, comme des êtres politiques institutionnalisés. La sénéchaussée est un de ces cadres stables et actifs (le Brassenx, le Gabardan, le Marsan, et d'autres), ainsi que les pays d'États : le Labourd, la Soule, le Marsan, etc. Quant aux vallées pyrénéennes, elles mettent leur identité et leur cohésion au service de la gestion des communaux, disposent d'un budget, fonctionnent selon le même modèle politique que les États provinciaux, avec un système de délégués, parfois à plusieurs niveaux.

Tous ces pays officiels finissent par exercer une influence sur les mœurs. C'est ainsi que le droit normatif suscite, pour la défense des intérêts locaux, des modèles de conduite, des comportements communs qui se manifestent dans des privilèges, dans des réactions devant le fisc : soit une conscience de l'identité géographique et politique qui se précise au contact des autres le long des limites. Les pays observés par Anne Zink, dans le sud-ouest de la France sous l'Ancien Régime, sont des créations de l'histoire (même si l'accumulation des déterminations historiques donne parfois le sentiment que l'on retrouve *in fine* une sorte de pays éternel).

De la diversité des pays

Ce qui paraît certain, c'est qu'il n'existe pas un seul type de pays. Chacun d'entre eux est une variété particulière, qu'il faut connaître dans son histoire, dans ses institutions s'il en a, dans son contexte. C'est sans doute une indéfinie diversité qui peut se déployer – à l'image des départements, tous comparables, mais en apparence seulement, et en réalité tous différents –, et surtout à l'image des provinces.

Voici, par exemple, tel que le décrit le géographe Pierre Foncin, le « double pays des Maures et de l'Esterel », dans une monographie jugée exemplaire, contemporaine du livre de Gallois. L'ensemble se distingue nettement de ce qui l'entoure, subsistant au pied des jeunes Alpes, témoin attardé d'âges primitifs, débris isolé d'une terre pyrénéenne, la Tyrrhénide. C'est une « Provence de la Provence », une Provence africaine. À ces caractères physiques et naturels – l'isolement, la quasi-insularité – s'ajoutent les traits ethniques, ceux du tempérament et de la tradition, ainsi que les traits physiques de la population. Les habitants sont présentés tout à la fois comme économes, avisés, inventifs, fatalistes, attachés aux vieilles coutumes. Le sentiment de l'identité est fort. Il est celui d'une Provence en miniature distincte de la Provence, nourri du souvenir des invasions sarrasines qui ont laissé des traces tenaces : un nom propre (les Maures, du nom des conquérants d'autrefois) ; un « type arabe ou plutôt africain » qui se rencontre fréquemment dans les bourgs anciens comme La Garde-Freinet, Gassin, Grimaud. Cette identité est méditerranéenne, par les analogies et les corrélations que la région peut entretenir avec d'autres pays du pourtour de la mer. Le géographe Élisée Reclus l'avait déjà fortement exprimé : les côtes de la Provence semblent en de nombreux endroits appartenir à une terre africaine. Elles rappellent le littoral de la Tunisie et de l'Algérie. L'identité se définit par en bas, comme un isolat privé de voisins comparables et en quelque sorte extrait de toute territorialité continue. C'est un pays pacifique s'il en est, car les conflits sont ceux du passé. Il n'échappe cependant pas aux groupes d'intérêts locaux, puisqu'il existe une *Société des Amis des Maures et de l'Esterel*, dont le but est de servir les intérêts forestiers, agricoles, industriels, commerciaux et culturels du pays, de promouvoir la

vente de ses produits, de susciter la venue de touristes et de veiller à la conservation des sites, d'ouvrir des enquêtes économiques, d'organiser des fêtes et des conférences.

Tout à l'opposé, la Cerdagne, dans les Pyrénées, offre l'exemple, étudié par Peter Sahlins, d'un pays fortement marqué par sa situation géographique, mais aussi politique et nationale, conflictuelle. Ce haut bassin d'effondrement colmaté, plaine intérieure à 1 200 m d'altitude environ, « en fond de bateau », aux eaux abondantes courant dans les ruisseaux cachés et aux hivers encore rudes, selon la description classique des géographes, a été partagé au XVIIe siècle par les discussions franco-espagnoles très âpres qui ont suivi le traité des Pyrénées de 1659. Trente-trois villages ont été laborieusement attribués à la France. L'évolution du XIXe siècle a fini par transformer ce pays en frontière « morte », « fossilisée », apaisée, acceptée. Des usages et le sentiment d'une identité locale ont subsisté de part et d'autre, se traduisant par la reconnaissance de droits en matière de pacage, d'exploitation agricole, d'alimentation en eau, de circulation, par des festivals annuels récents célébrant l'unité de la vallée, par l'existence aussi d'importants domaines détenus par des propriétaires espagnols en Cerdagne française. En même temps, et sans doute plus profondément encore, l'appartenance à deux États à l'évolution économique et politique dissymétrique, la différenciation croissante du réseau routier, l'évolution spécifique des systèmes administratifs et scolaires, l'inégal contenu du catalanisme (politisation de la nation catalane en Espagne, catalanisme plus festif ou sentimental en France) ont forgé une identité nationale à la frontière, fondée sur les intérêts politiques et économiques locaux. Le pays, soustrait au sort des vallées perdues, des bouts du monde prétendument ignorés, s'est constitué historiquement en enjeu politique, voire géopolitique, et comme laboratoire frontalier d'un sentiment national qui s'est construit localement.

Touche-t-on là à un cas extrême ? La Cerdagne est pays, un pays frontière, riche de tensions autrefois accumulées. Un vrai pays, si celui-ci implique aussi cette élaboration historique conflictuelle, une tension, un effort des acteurs locaux dans leur présent et en différents moments de leur histoire. Il est incontestable, d'autre part, si un pays suscite par en bas un fort sentiment de la localité, que pour cette raison même – et ceci à la différence des intendances, des départements, des régions françaises actuelles – les pays ne sont

pas des unités géographiques et politiques facilement « capitalisables ». L'addition suppose un tout qui probablement n'existe pas. La construction d'un assemblage de pays, complet et régulier, par en haut n'est sans doute pas – ou n'était pas – compatible avec l'historicité fondamentale du pays.

On en revient peu à peu à deux propositions latentes dans cet exposé. Il convient, d'abord, de saisir l'histoire des circonscriptions dans ce moment même où les acteurs, au présent, la conçoivent et la mettent en œuvre. La réforme administrative, ensuite, suppose corrélation et synchronisme, ajustement du local et du national, dans leurs effets réciproques.

En guise de conclusion : d'une réforme à l'autre

Troisième République (malienne) et nouvelle constitution, décentralisation administrative, démocratie, histoire de l'État et des circonscriptions locales : le colloque de Bamako a peut-être réveillé ce que d'autres expériences ont pu mettre en œuvre, dans d'autres contextes historiques, géographiques, institutionnels et politiques. Par une curieuse coïncidence, tout, dans ce domaine, s'est tenu au Mali en une dizaine d'années. Les participants du colloque se sont donc interrogés sur les projets et les réalisations d'une histoire très courte. Par une coïncidence encore plus surprenante – ne disons pas ironique : l'histoire n'est pas ironique, malgré une expression commode et finalement oiseuse – l'expérience malienne se joue dans les dernières années d'un siècle. Rappelons-nous quelques extraits de discours politiques : si la décentralisation est un rêve aussi fort que l'État au Mali, il appartient aux acteurs politiques de penser une nouvelle dynamique administrative, de travailler sur ce nouveau chantier qui assurera au pays l'entrée dans le troisième millénaire. Une dizaine d'années seulement de projets et de labeur, un bref calendrier qui permette d'achever magnifiquement le siècle – ou de

l'imaginer ainsi : l'historien a du mal à ne pas penser spontanément, et comme malgré lui, aux quelques années qui, deux cents ans auparavant, mettaient un terme au Siècle des lumières – en une étonnante rencontre de l'idéalisme, du réalisme et de l'utopie politiques de la Révolution française.

Simple hasard, sans doute, qui n'a guère en soi de signification. Et ce rapprochement anecdotique ne peut même pas être maintenu jusqu'au bout : les hommes de la Révolution se servaient d'un calendrier propre, qui exprimait, plus que tout, le sentiment et la volonté d'une transformation radicale des institutions, des habitudes politiques, des façons de vivre et de raisonner. Mais cette différence, qui n'est pas mineure, permet précisément de souligner la difficulté fondamentale liée à tout effort de comparaison. Faut-il comparer ce qui est proche, contigu ou distant, en fonction de cohérences structurelles analogues, de modèles revendiqués et de reformulations explicites, ou seulement de similitudes accidentelles ? Et à partir de quelle grille, de quel observatoire, de quelle impossible neutralité ? Les pages qui précèdent ne tendaient qu'à proposer, sous la forme d'indications partielles, un état de quelques recherches passées ou en cours sur le cas français, pour une longue durée (le XXe siècle étant exclu). Les réflexions qui suivent n'ont pas pour objet d'étudier d'éventuelles transpositions de la France à l'Afrique, ni d'interroger l'histoire des circonscriptions et des régions en France à partir de réflexions sur le cas africain ou à partir de problématiques identiques, ni de tenter une synthèse comparatiste. Sans doute on ne saurait contester qu'il existe à première vue quelques points communs. Peut-être d'abord des influences, voire un modèle – implicite, car il n'est pas proclamé. Ensuite un projet d'envergure national, destiné à modifier l'ensemble d'une assiette géographique, donc appliquer une politique d'uniformisation qui vienne à bout des dénivellations de tous ordres, des hiérarchies traditionnelles, des inégalités déposées par l'histoire. Enfin et surtout une expérience collective qui soit celle du commencement dans le temps et qui prenne en charge l'événement réputé initial et fondateur, avec le sentiment exaltant que suscitent la volonté d'inaugurer et la conscience aiguë de ce changement. Là s'arrêtent probablement les convergences, ce qui laisserait une plus grande place – plutôt qu'à des systèmes massifs et achevés, déjà constitués, vaguement comparables par l'importance historique ou les enjeux – à des configurations de possibles, mêlées

de hasard et de nécessité, des « démontages logiques » comme ceux dont parle Marcel Detienne, des analogies de détail.

Le fait est que la décentralisation révolutionnaire et la décentralisation malienne apparaissent moins comme des œuvres accomplies et à distance comparables que comme des processus, l'un achevé et l'autre en cours, dont l'originalité se révèle précisément dans des horizons temporels différents. Le rapprochement, un peu téméraire, est sans doute une comparaison, mais aussi tout le contraire d'une comparaison, car dans un cas l'historien peut s'appuyer, rétrospectivement, sur tout ce qui est connu de lui, avec nombre de certitudes, puisque l'avenir est depuis longtemps du passé, tandis que, dans l'autre, l'avenir se construit encore, grâce aux acteurs et aux chercheurs.

Mais ceux-ci, qui sont-ils ? L'historien du XVIIIe siècle français est d'abord frappé par l'existence même d'une rencontre, à Bamako, qui rassemble des acteurs et des témoins aux statuts les plus divers : des chercheurs, des enseignants-chercheurs de plusieurs disciplines (anthropologie, géographie, science politique, histoire, sociolinguistique), des acteurs de la décentralisation, des hommes politiques, des administrateurs présents au moins dans l'assistance, des Maliens en grand nombre, des Français et d'autres venus d'ailleurs (d'autres pays d'Afrique ou d'Europe, d'Allemagne par exemple). Le lien a été d'emblée établi entre politique et recherche, entre réflexion scientifique et citoyenneté. L'enjeu civique étant l'affaire de tous, la distinction finit par s'atténuer entre l'acteur et le témoin. Cette présence du chercheur et de l'Université en général parmi les acteurs pesant sur les processus est manifeste, explicite quand il existe – pour le Niger – un Observatoire de la décentralisation, constitué de chercheurs et travaillant avec différents partenaires institutionnels. L'examen des configurations politiques en projet, l'observation et l'analyse des indicateurs attestent bien l'inclusion réciproque de la recherche et de l'enjeu politique. *Mutatis mutandis*, on peut trouver des précédents. Sous l'Antiquité, à la Renaissance, au XVIIIe siècle, les philosophes, les écrivains, les juristes, les géographes ont été tentés – fût-ce par monarque interposé – par l'exercice du pouvoir. La statistique des préfets du Consulat et de l'Empire, composée d'innombrables et souvent obscurs correspondants de province, est également un exemple de littérature géographique, politique, ethnographique, développant une réflexion pour l'action. Mais

l'ambition des intellectuels – pour utiliser un terme général et commode – ou des notables restait souvent chimérique et imaginaire, imperceptible, diffuse.

C'est la Troisième République en France qui paraît la plus généreuse en interventions de ce genre. Dans le domaine de la propagande coloniale, par exemple, comme l'indiquent des recherches de Marie-Vic Ozouf-Marignier : le géographe Pierre Foncin, déjà cité, d'abord l'auteur d'une thèse sur le ministère de Turgot, répond comme tant d'autres à des initiatives favorables à la science géographique coloniale, diverses et dispersées, parfois puissantes, provenant de milieux économiques et de municipalités. Une charge de cours complémentaire de géographie commerciale est créée à l'université de Bordeaux, pour lui, en 1874. Cet enseignement est suivi par un public de trois cents à quatre cents personnes (étudiants et commerçants) dès la première année, où Foncin a inscrit au programme la géographie du Sénégal. Dans le domaine aussi de l'élaboration de la carte politique de l'Europe : on connaît surtout le rôle joué par l'école historique (Ernest Lavisse, Alphonse Aulard) et géographique (Paul Vidal de La Blache, Emmanuel de Martonne, Albert Demangeon, Lucien Gallois), au sein du Comité d'études chargé de préparer les futurs traités, à la fin de la Première Guerre mondiale. Même si les enjeux dépassent de très loin, dans tous ces cas, celui des unités géographiques locales et régionales – auxquelles se sont tant intéressés, du reste, Gallois et Foncin –, c'est une fonction d'expert qui se définit, qui se construit selon des attentes très variables. On peut évidemment imaginer des formes de réflexion plus discrètes, moins ambitieuses, plus ponctuelles. La contribution massive de simples chercheurs, *in situ*, à ces processus de la réforme est sans doute de celles-là.

La Révolution française a souhaité bâtir, en un moment court et décisif, une citoyenneté et un régime administratif – sur ce dernier point, ce fut une illusion – définitifs. Il fallait passer de quelque 700 subdélégations d'Ancien Régime à près de 550 districts, tenir compte d'innombrables revendications adressées à l'Assemblée par les élites urbaines, associer des exigences multiples, l'uniformisation des ressorts, la centralité des chefs-lieux, l'accessibilité des institutions départementales. Des recherches précises ont montré que sur les 700 chefs-lieux de subdélégation d'Ancien Régime, 60 % continuent d'exercer un rôle dans l'administration révolutionnaire.

Les contours de généralités sont devenus des limites départementales, et des limites nouvelles coïncident avec celles de subdélégations au sud de la Flandre et dans les régions montagneuses. Ce sont là les enseignements de travaux d'historiens, pouvant combiner toutes les échelles à la fois, dans des synthèses qui sachent récapituler *a posteriori* – selon les prétentions, qui ne sont pas nécessairement dénuées de fondement, d'un savoir rétrospectif.

Mais il existe aussi, exprimées par les acteurs, des argumentations contemporaines de la réforme, particulières, locales, centrées sur le cas spécifique de telle ou telle ville – et par définition aveugles à la multiplicité des situations possibles, des dynamiques générales. Lors de l'élaboration des nouvelles circonscriptions au début de la Révolution, les villes et les bourgs, les élites urbaines multiplient les adresses et les pétitions, dressent aussi des plans et des croquis, envoient à l'Assemblée nationale des documents pour revendiquer des limites de districts et de cantons qui leur soient favorables, en fonction des exigences de la centralité ou de l'accès. La construction d'un nouvel espace administratif a été dans une bonne mesure négociée entre la base – les futurs usagers – et les pouvoirs. Lorsque les localités demandent un chef-lieu administratif, elles peuvent faire valoir toutes sortes d'arguments, qui ont trait à la morphologie urbaine, au site ou à la salubrité, à l'importance démographique, aux communications, à la valorisation des activités commerciales et manufacturières. Soit des représentations culturelles ou fonctionnalistes, ou les unes et les autres à la fois. Parmi les premières, l'argument historique (l'ancienneté, les fortifications, le titre immémorial de capitale locale) ne fait pas défaut. Il permet en un sens de maintenir une raison d'être, contre les menaces de l'uniformisation révolutionnaire. L'histoire, toujours, ménage les survivances, les priorités et les singularités, met en avant des titres et des preuves – ce que l'on appelle, en une expression figée et pourtant lourde de sens et d'imprévu – les droits historiques.

À deux cents ans de distance, on ne s'étonnera pas de retrouver des argumentations si l'on veut similaires : l'autorité traditionnelle et l'histoire des villages ; les liens de solidarité issus du passé ; le poids démographique et la viabilité économique, que les techniciens du découpage et les acteurs sociaux ont longuement discutés (Yaouaga Félix Koné). Dans l'ensemble, le colloque de Bamako a eu un double effet. D'une part, une hétérogénéité atténuée entre les deux points de

vue – celui de l'historien et celui de l'acteur –, puisque à l'approche systématique et globale, savante, douée de cette sorte d'ubiquité que tissent la discussion et la confrontation ont contribué de leur côté des praticiens, des décideurs, des observateurs, des commentateurs, des témoins – et, soulignons-le à nouveau, ces insolites acteurs que sont les chercheurs. D'autre part, et ceci explique peut-être cela, un recours plus ample, plus approfondi, aux expériences du passé.

Autant en effet la Révolution française, idéaliste, voulait faire table rase, inventer sur des bases nouvelles une territorialité sans précédent, autant la politique de décentralisation malienne embrasse large, convoque les strates antérieures d'une histoire différenciée dans le laps de temps très court de la réforme en marche. Je ne peux évidemment m'appuyer que sur les communications entendues et sur les textes lus. Ici, telle commune locale se mobilise contre l'extérieur, c'est-à-dire contre l'État et ses représentations, et se fonde sur la coutume, la tradition, l'identité et la mémoire villageoise – celle-ci perçue par le chercheur (Françoise Bourdarias). Là, d'anciens lignages de chefferies tentent de s'appuyer sur la légitimation historique de leur pouvoir passé (Claude Fay). Dans un pays voisin, ce sont les querelles liées à l'ordre supposé de l'occupation du sol qui mettent en avant l'argumentation du droit historique (J.-P. Olivier de Sardan). Ou encore, c'est la recherche d'une identité malinké et plus largement négro-africaine, la référence lettrée à l'histoire des grands empires qui se sont succédé au Soudan occidental (Ghana, Mali, Sonraï), la théorie enfin selon laquelle dans les grandes formations impériales du passé il n'existe pas de solution de continuité, historique ou politique, entre le village, le canton et l'État (Jean-Loup Amselle).

D'après ce dernier exemple, on voit que la quête de l'authenticité africaine et malienne a naguère réintégré en sourdine une argumentation ancienne de type colonial. C'est une impression très nette qui se dégage du colloque, moins peut-être des textes, où les affirmations sont plus discrètes, que des discussions : la période coloniale n'a jamais été présentée comme taboue. Le fait est que le vocabulaire de l'administration locale – le « canton », l'« arrondissement » – est là pour attester des héritages plus ou moins acceptés. Des communes ont pu reconduire les anciennes frontières d'un canton colonial, qui a fini par susciter *de facto* une certaine cohérence vécue (Gilles Holder). Cette présence de fait dans le *continuum* historique, au

moins sur ce point précis, m'a paru moins controversé qu'elle ne l'était, au lendemain des Indépendances, dans les pays du Maghreb. Ajoutons que l'institution officielle, quelle qu'elle ait été, avec le temps a certainement créé des usages, des habitudes, voire un sentiment d'appartenance. L'histoire des « pays » en France a suggéré des interprétations comparables : le cadre légal, même imposé par la violence, a développé ce sentiment.

Dans toute réforme administrative, enfin, l'important est la maille, le grain, qu'ils soient macroscopiques – et ce sont alors ceux de la circonscription, qui assemble des unités inférieures et qui est bornée par des limites – ou élémentaires. Dans ce dernier cas, c'est l'entité insécable, l'unité qui ne se partage point et qui peut seulement entrer dans des combinaisons géographiques diverses. Elle est aussi dotée de limites.

En 1999, la politique de décentralisation au Mali a abouti à 701 communes, remplaçant 270 arrondissements administratifs. Cette opération mathématique à elle seule désigne la difficulté. Lorsque manquent des représentations spatiales cartographiées ou lorsque des territoires villageois sont mal fixés, une des possibilités est celle de l'énumération des villages relevant de telle ou telle commune, au Bénin (Pierre-Yves Le Meur) comme au Mali (Claude Fay). Ce procédé de comptage pallie l'absence de frontières territoriales et leur substitue une description attentive aux trajectoires passées, aux usages concrets liés au défrichement, aux variations des champs de culture, aux aires de chasse (Pierre-Yves Le Meur).

Ce type de solution, en matière de description ou de délimitation territoriales, a subsisté longtemps en Europe occidentale. Il suffit de reprendre le dossier révolutionnaire, ce moment où s'effectue tant bien que mal le passage de la communauté villageoise d'Ancien Régime à la commune (au sens que prend ce mot au début du XIX[e] siècle : le territoire qu'administre une municipalité). Un village est sous l'Ancien Régime le centre de diverses circonscriptions (seigneuriale, religieuse, fiscale, etc.) dont les limites ne coïncident pas et qui peuvent être rattachées à des unités voisines ; les représentations cartographiques font défaut, malgré des exceptions (celle de la généralité de Paris) ; les premières listes de villages, dressées en 1790, contiennent des erreurs (omissions, adjonctions), involontaires

ou volontaires, et de nouvelles nomenclatures sont établies à partir de 1792 (René Le Mée).

L'on peut penser que ce mode de recension – identifier, nommer, aligner, compter – n'a pas disparu des pratiques, pendant longtemps. Il renvoie en tout cas à une technique de description spatiale et territoriale le plus communément répandue en Europe occidentale, et cela jusqu'au xviiie siècle, tant dans les cadastres – qui durant des siècles ont été des listes sans cartes – que dans les délimitations entre États. Le principe qui l'emporte longtemps est celui de l'énumération, de la liste, du catalogue – de villages, de paroisses, de propriétés, de droits fonciers ou fiscaux, etc. D'innombrables registres sont dépourvus de cartes. Ils n'en sont pas moins le lieu d'une mémoire spatiale, ici selon un développement linéaire.

Rien – malgré toutes les lacunes possibles, dues à un oubli ou à une intention – ne peut être souvent aussi précis qu'un registre. Dès le Moyen Âge, d'autre part, des circonscriptions sont nettement délimitées, grâce à des cartes. C'est qu'au fond les deux situations – l'énumération dans un registre et la carte – peuvent être compatibles, et qu'il faut toujours établir un rapport, on l'a dit, entre le cas le plus fréquent et l'exception. Le lieu de l'observation, l'échelle et l'observateur ont un rôle considérable dans l'appréciation : l'indétermination est mise en valeur ou combattue dès qu'il existe ponctuellement un conflit d'autorité ou de souveraineté. Mais la territorialité n'est jamais absente. Elle peut seulement évoluer, dans ses formes. Au début du xviie siècle déjà, une magnifique série de cartes ou plans aquarellés, abondamment légendés, décrit les frontières de la Franche-Comté espagnole. Et surtout, à partir du xviiie siècle, le territoire frontalier est moins fondé sur des droits énumérés, abstraits, juridiques, invisibles, que sur des représentations qui s'attachent – grâce à des cartes – à des villages rassemblés comme des portions d'espaces tangibles, comme des morceaux d'espaces décrits avec précision, à la fois distincts et contigus. Désormais systématique, le mouvement de fixation territoriale se manifeste sous l'Ancien Régime lors des négociations de frontières entre États de l'Europe occidentale – communauté villageoise par communauté villageoise, c'est-à-dire grain par grain –, sous la Révolution française et lors de l'élaboration en France du cadastre entrepris sous Napoléon et achevé sous la Monarchie de Juillet. Dans ces trois moments, on voit nettement se consolider le territoire villageois ou communal.

Sur la très longue durée, jusqu'au XVIII[e] siècle, ces deux modalités se sont entrelacées, emboîtées, jusqu'à ce que la seconde prenne – mais pas toujours définitivement – le dessus.

Lorsque, au Mali, les débats portent sur le découpage, ce sont des unités villageoises qui se regroupent pour former une commune rurale. Ici, c'est évidemment au second mode évoqué de la territorialité que la réforme renvoie. La décentralisation suppose que le grain élémentaire soit un village constitué, organisé autour de familles identifiées, doué d'une organisation sociopolitique fondée sur des chefferies, sur l'idée d'une origine commune. Ce qui importe aussi, c'est que – à l'inverse de ce qu'a imposé l'administration coloniale, sous la forme de relations verticales de dépendance par rapport au chef-lieu de la circonscription – le village soit territorialement et comme horizontalement unifié dans une totale autonomie par rapport aux villages voisins (Kamanan J. Y. Traore). La commune rassemblant des villages est elle-même créée en fonction d'une certaine volonté, de la part des familles, de vivre ensemble comme elles le faisaient dans le passé (Maïga F. Maïga). Il arrive que le choix du chef-lieu de la commune ne soit nullement imposé ou prédéterminé, par une quelconque priorité démographique ou géographique, que les découpages communaux, précisément, soient le produit du seul choix politique (Catherine Quiminal).

Cette entité villageoise – ou citadine – n'est pas seulement la projection d'une identité historique et territoriale, plus ou moins vague. Elle est porteuse d'enjeux. De là, à Djenné, l'importance de la propriété foncière citadine, garantie par une occupation de la terre transmissible à des enfants (Gilles Holder). De là aussi, l'omniprésence de la question foncière, au Niger (Éric Komlavi Hahonou) comme au Mali (Claude Fay, Anne Doquet). La décentralisation, si elle est un retour du pouvoir au bercail, a pu renforcer, remettre en cause ou réutiliser cette fondamentale place du foncier. Celle-ci est justifiée par une première occupation du sol, elle est garante de la quasi-totalité des activités économiques et elle est l'expression majeure des rapports de domination politique entre les hommes (Seydou Camara). Elle est aiguisée par l'intégration d'allochtones à la communauté villageoise et par l'acquisition de l'autochtonie et de l'identité (Françoise Bourdarias).

C'est cette identité communautaire, reconstruite par la mémoire, que la réforme politique, la négociation entre États ou entre villages inscrivent dans le local. La recherche ou le maintien de repères identitaires au sein d'une communauté n'a évidemment rien d'exceptionnel. Mais ce qui fait de la réforme administrative, en France sous l'Assemblée constituante, et de la décentralisation malienne des expériences pionnières, c'est qu'elles permettent à la fois de penser la particularité, l'identité et la totalité : ou encore, la singularité de chaque commune, que définissent des paysages propres, des familles depuis longtemps implantées, des ressources économiques spécifiques, une mémoire collective ; l'uniformité, car, malgré ces différences, une réforme commune s'applique à toutes les unités ; la totalité, parce que la réorganisation des compétences locales suppose des élections, un État de droit, une Constitution, une nation souveraine, des maillons communaux pensés comme les infimes parties d'un ensemble cohérent. Dans les deux cas sont *de jure* et *de facto* abolies les distinctions trop commodes entre un État au sommet et des identités locales qui feraient face à l'État, ou bien entre le centre et les périphéries (géographiques ou politiques). On mesure en effet la force dont se chargent les débats politiques locaux, par exemple pour la satisfaction des intérêts fonciers – quand la réforme prend forme sur place. Les collectivités locales absorbent une partie des pouvoirs de l'État central, soit qu'il y ait explicitement transfert des compétences et des décisions ; soit que la diversité des pouvoirs locaux – coutumiers, religieux, économiques, politiques, associatifs – offre davantage de prise aux agents de l'État, aux partis politiques, aux usages conceptuels de l'idée de nation ; soit que survivent des liens de patronage entre le pouvoir dit central, les responsables locaux, les politiques municipales et urbaines.

Lorsque, en France, se sont formés les départements, toute une opinion provinciale et locale s'est manifestée, comme le montrent les travaux de Marie-Vic Ozouf-Marignier (1989), à travers un vaste courrier dont le volume massif effrayait ceux-là mêmes auxquels ces pétitions étaient adressées – sans compter des réclamations orales exprimées par les députés. Un mouvement ascendant a fait parvenir – à l'Assemblée nationale et aux décideurs – des textes innombrables issus de délibérations des corps municipaux, pétitions de commerçants, de bourgeois et surtout d'hommes de loi, demandes d'attribution de chef-lieu, de rattachement à une

circonscription ou à une ville, pièces justificatives comme des listes de villages, comme des cartes et des tableaux de distances. Le mouvement est évidemment complété par un mouvement inverse, quand s'effectue à la base la réorganisation territoriale et décentralisatrice. La grande réforme administrative des débuts de la Révolution française, réforme de l'État s'il en est, a donc été largement due à une mobilisation de l'opinion – même si celle-ci n'est guère que celle d'une élite sociale.

Cette diffusion à travers le corps social de ce que l'on appelle l'État est bien, deux siècles après, une certitude d'historiens. Or, quand une réforme systématique de ce type est entreprise, c'est ce lien essentiel qui, cette fois au présent, se construit, se renforce ou se redéfinit. D'autres modalités, d'autres centres de discussion, d'autres lieux de débats, peuvent, selon les contextes et les circonstances, et plus vraisemblablement selon le degré de maturité politique des sociétés, être mis en place. Ils renvoient à l'histoire même de la délibération politique. La vie associative existe dans l'Ancien Régime français, sous la forme des confréries, des loges maçonniques, des académies, des sociétés littéraires, au sein desquelles s'élaborent des expressions du civisme et de la conscience politique, et se diffusent l'information et l'esprit critique (Daniel ROCHE, 1993). La Révolution a innové, lorsque se sont multipliés, sous une forme active et militante, les « clubs », les « réunions », les « sociétés patriotiques ». La France révolutionnaire compte plus de 6 000 sociétés politiques – en marge des assemblées et des rouages de l'État. Elles constituent un lieu essentiel, fondé dans quelque 5 500 communes, où se font jour des expériences de la citoyenneté et de l'adhésion à de nouvelles valeurs plus démocratiques (Jean BOUTIER *et al.*, 1992).

À leur façon, les discussions d'un colloque, si celui-ci rassemble des acteurs et des chercheurs qui parfois se confondent et qui, les uns et les autres, pensent ensemble une œuvre en cours, pourraient être autre chose qu'un écho ou un reflet de débats politiques et nationaux ou de décisions lointaines et apporter à distance une contribution utile, dénuée de mandat institutionnel, mais ponctuelle et libre, volontariste, et surtout civique et citoyenne, au processus d'une réforme politique.

Bibliographie

Bernard A., 1931 – *L'enseignement colonial dans les facultés des Lettres.* Rochefort-sur-mer, (Congrès de l'enseignement colonial en France, 28-29 septembre 1931), 7 p.

Bourguet M.-N., 1988 – *Déchiffrer la France. La statistique départementale à l'époque napoléonienne.* Paris, Éd. des Archives contemporaines, 476 p.

Boutier J., Boutry P., Bonin S., *et al.,* 1992 – *Atlas de la Révolution française* 6. *Les sociétés politiques*. Paris, Éd. EHESS, 135 p.

Brette A., 1904 – *Atlas des bailliages ou juridictions assimilées ayant formé unité électorale en 1789.* Paris, Impr. nationale, 33 feuilles couleur, 1/ 320 000.

Brette A., 1907 – *Les limites et les divisions territoriales de la France en 1789*. Ouvrage orné de quatre cartes sommaires des diocèses, gouvernements généraux, généralités et bailliages de France en 1789. Paris, Cornély, VIII-134 p.

Corbin A., 1992 – « Paris-province ». *In* : *Les lieux de mémoire*, *III* : *Les France. 1. Conflits et partages* : 776-823 (rééd. Quarto, 1997).

Dalphonse – *Mémoire statistique du département de l'Indre, adressé au ministre de l'Intérieur, d'après ses instructions,* …, par le préfet de ce département, publié par ordre du gouvernement, an XII [1804], éd. par Tournaire, Jacques, Roanne/Le Coteau, Éd. Horvath, 1982, IV-375 p.

Detienne M., 2000 – *Comparer l'incomparable*. Paris, Éd. du Seuil, 144 p.

Dupont-Ferrier G., 1929 a – Sur l'emploi du mot « province » notamment dans le langage administratif de l'ancienne France. *Revue historique*, 160 : 241-267.

Dupont-Ferrier G., 1929 b – De quelques synonymes du terme « province » dans le langage administratif de l'ancienne France. *Revue historique*, 161 : 278-303.

Febvre L., 1908 – Les limites et les divisions territoriales de la France en 1789 d'après M. Armand Brette. *Revue de synthèse historique*, XVI (1) : 82-85. [rééd. sous le titre « Frontières : limites et divisions territoriales de la France en 1789 ». *In* : *Pour une histoire...* : 25-29].

Febvre L., 1912 – *Philippe II et la Franche-Comté. Étude d'histoire politique, religieuse et sociale.* Paris, Honoré Champion, [éd., préface par Fernand Braudel, Paris, Flammarion, 1970, 539 p.].

Febvre L., 1928 – Frontière. *Revue de synthèse historique*, XLV : 31-44 [Rééd. sous le titre « Frontière : le mot et la notion ». *In* : *Pour une histoire...* : 11-24].

Febvre L., 1947 – Limites et frontières. *Annales E.S.C.* : 201-207.

Febvre L., – *Pour une histoire à part entière*. Paris, Éditions de l'EHESS, réimpr. 1982.

Foncin P., 1910 –
Les Maures et l'Esterel. Paris, A. Colin, 171 p., gravures, cartes.

François J., 1652 –
La science de la géographie divisée en trois parties qui expliquent les divisions, les universalitez et les particularitez du globe terrestre (...). Rennes.

Gallois L., 1908 –
Régions naturelles et noms de pays. Étude sur la région parisienne. Paris, Colin, 356 p.

Guenée B., 1963 –
Tribunaux et gens de justice dans le bailliage de Senlis à la fin du Moyen Âge (vers 1380-vers 1550). Paris, Les Belles Lettres, XIV-591 p., cartes (Publ. de la faculté des Lettres de Strasbourg 144).

Guenée B., 1986 –
« Des limites féodales aux frontières politiques ». *In* : *Les lieux de mémoire*. II : *La nation*, vol. 2 : 11-33.

Guettard J.-E., Monnet A.-G., 1780 –
Atlas et description minéralogiques de la France (...).

Le Mée R., 1999 –
« De la communauté d'Ancien Régime à la commune ». *In* : *Dénombrements, espaces et société. Recueil d'articles*, *Cahiers des Annales de Démographie Historique*, 1 : 279-283, plans.

Le Roy Ladurie E., 1990 –
« Les minorités périphériques : intégration et conflits ». *In* Burguière A., Revel J. : *Histoire de la France, les conflits*, Paris, Seuil : 459-630.

Nordman D., 1998 –
Frontières de France. De l'espace au territoire XVI*e*-XIX*e* *siècle*. Paris, Gallimard, Bibliothèque des histoires, 651 p., cartes.

Nordman D., 2001 –
« Les limites de la France. Cartes de la Franche-Comté ». *In* : *Mémoires du monde. Cinq siècles d'histoires inédites et secrètes au Quai d'Orsay*, avec la collaboration du ministère des Affaires étrangères, sous la direction éditoriale de Sophie de Sivry et la direction scientifique d'Emmanuel de Waresquiel, Paris, Éd. Sophie de Sivry / L'Iconoclaste : 52-53.

Nordman D., 2003 –
« Recherche historique et enjeux civiques ». *In* Duclert V., Chatriot A. (dir.) : *Quel avenir pour la recherche* ? Paris, Flammarion : 339-345.

Nordman D., Ozouf-Marignier M.-V., Gimeno R., Laclau A., *et al*., 1989 –
Atlas de la Révolution française 4. *Le territoire* (1). *Réalités et représentations.* Paris, Éd. EHESS, 107 p.

Nordman D., Ozouf-Marignier M.-V., Laclau A., *et al*., 1989 –
Atlas de la Révolution française 5. *Le territoire* (2). *Les limites administratives*. Paris, Éd. EHESS, 127 p., cartes h.- t.

Ozouf M., 1984 –
« La Révolution française et la perception de l'espace national ». *In* : *L'école de la France. Essais sur la Révolution, l'utopie et l'enseignement*, Paris, Gallimard : 27-54.

Ozouf-Marignier M.-V., 1989 –
La formation des départements. La représentation du territoire français à la fin du XVIII*e* *siècle*, préface de Roncayolo Marcel. Paris, Éd. de l'EHESS, 365 p. [2e éd., 1992].

Ozouf-Marignier M.-V., 2001 –
« Engagement politique et essor de la géographie : Pierre Foncin, de Bordeaux à Douai ». *In* Baudelle G., Ozouf-Marignier M.-V., Robic M.-C. (dir.) : *Géographes en pratiques*

(1870-1945). Le terrain, le livre, la Cité, Presses Universitaires de Rennes : 105-116.

Revel J., 1992 – « La région ». *In* : *Les lieux de mémoire*, III : *Les France*. 1. *Conflits et partages* : 850-883 (rééd. Quarto, 1997).

Roche D., 1993 – *La France des Lumières*. Paris, Fayard, VII-652 p.

Roncayolo M., 1992 – « Le département ». *In* : *Les lieux de mémoire*, III : *Les France*. 1. *Conflits et partages* : 884-929 (rééd. Quarto, 1997).

Sahlins P., 1989 – *Boundaries. The Making of France and Spain in the Pyrenees*. University of California Press, Berkeley, Los Angeles, Oxford, XXI-352 p., cartes. (*Frontières et identités nationales. La France et l'Espagne dans les Pyrénées depuis le* XVII*e siècle,* préface de Lepetit B., trad. de l'américain par Laforcade G. de, Paris, Belin, 1996, 416 p., cartes).

Schweitz D., 2001 – *Aux origines de la France des pays. Histoire des identités de pays en Touraine* XVI*e-*XX*e siècle).* Paris, L'Harmattan, 463 p.

Valensi L., 2002 – L'exercice de la comparaison au plus proche, à distance : le cas des sociétés plurielles. *Annales. Histoire, Sciences sociales*, 57 (1) : 27-30.

Zink A., 2000 – *Pays ou circonscriptions. Les collectivités territoriales de la France du Sud-Ouest sous l'Ancien Régime.* Préface de Le Roy Ladurie E., Publications de la Sorbonne, 375 p.

Résumés

Jean-Loup Amselle : « Les usages politiques du passé. Le N'ko et la décentralisation administrative au Mali »

Réforme administrative éminemment moderne, impulsée notamment par les bailleurs de fonds étrangers, tant internationaux que nationaux, au nom de la bonne gouvernance, la décentralisation mise en œuvre au Mali depuis quelques années n'a pu faire l'économie d'un enracinement dans le terroir africain. À ce titre, la lecture faite par Souleymane Kanté, le fondateur du mouvement N'ko, des formations politiques médiévales et notamment de l'empire du Mali, s'est révélée pertinente pour enraciner dans le terroir malien une réforme qui concerne au premier chef les avatars coloniaux et post-coloniaux de l'État dans ce pays. Bien que le schéma d'analyse proposé par le N'ko n'ait pas été officiellement avalisé par le gouvernement malien, il a inspiré directement la Mission de décentralisation dont les cadres les plus marquants appartenaient au mouvement. Et même si l'État malien, qui se veut également un État moderne, a répugné à se laisser enfermer dans un schéma historique rigide, le paradigme impérial décentralisé proposé par le N'ko demeure un élément central de discussion pour l'élite politique et culturelle de ce pays.

Mots-clés : N'ko – Empire du Mali – Pouvoir – Malinké – Delafosse.

Bréhima Kassibo : « Mali : une décentralisation à double vitesse ? *Ka mara la segi so* ou le lent et délicat retour du pouvoir à la maison »

La décentralisation selon l'opinion communément partagée par une partie de l'intelligentsia malienne serait la solution idoine pour combler les aspirations des communautés rurales longtemps brimées par les régimes politiques. Démarré en trombe en 1993, le processus semble accuser des signes d'essoufflement au

fil du temps, particulièrement dans sa phase actuelle qui devrait être consacrée au transfert par l'État central d'une partie de ses pouvoirs et de ses ressources aux élus des collectivités décentralisées, légalement désignés pour assurer la gestion des affaires locales. Dix ans après le démarrage du processus, seuls trois blocs de souveraineté ont été transférés au niveau local (éducation de base, santé communautaire et hydraulique rurale et urbaine) sans allocation de ressources conséquentes et, aucun transfert significatif n'a été opéré dans le domaine de la gestion environnementale. Cet état de fait semble se justifier par un manque de confiance des décideurs institutionnels en la capacité réelle des responsables locaux à assurer une gestion pérenne et efficace des institutions et de la ressource.

Mots-clés : Décentralisation – Pouvoir – N'ko/*mara* – Ressources naturelles – Communautés rurales.

Lassana Traoré : « Toponymie, patronymie, autochtonie. Conditions historiques de la territorialité au Mali »

Certains patronymes du Mandé furent des noyaux à partir desquels se sont développées des entités sociologiques comme le *Kanioko* pour les *Traoré*, le *Balawulena* pour les *Kéïta*, et le *Solon* pour les *Doumbia*. Dans le cadre de la décentralisation, ces anciennes entités sociologiques en résurrection ont, au nom de leur appartenance à des anciens bastions des pouvoirs précoloniaux et de leur primo-installation sur les terres du Mandé, servi de base de revendication de privilèges et avantages liés à l'exercice du nouveau pouvoir démocratique. Ces faits récurrents ont été constatés à l'occasion de l'implantation des partis politiques, du découpage territorial, et au cours des élections des maires.

Mots-clés : Toponymie – Patronymie – Autochtonie – Pouvoir – Décentralisation.

Claude Fay : « Pouvoirs sur les hommes, pouvoirs sur les biens, pouvoirs communaux. Remodélisations concurrentes »

Le processus malien de décentralisation s'est immédiatement présenté non comme une simple réforme administrative, mais comme une entreprise de réorganisation du « pouvoir » aussi bien dans les mondes locaux que dans la relation entre ceux-ci et l'État. Au Maasina (cinquième région) notamment, ce processus a déclenché une série de réinterprétations des deux types de pouvoir localement prédéfinis : pouvoirs sur les hommes et pouvoirs sur les biens (terres, eaux, pâturages), ainsi qu'une série de redéfinitions des rôles et prérogatives des principaux acteurs : chefs et propriétaires fonciers traditionnels, responsables politiques, délégués de l'administration territoriale, juges, etc. On montre ici que ces réinterprétations locales sont à la fois concurrentes entre elles et symétriques et concurrentes à celle de l'État, et reposent à leur niveau propre la question du rapport entre pouvoirs, identités et droits communautaires.

Mots-clés : Mali – Réforme administrative – Pouvoirs locaux – Foncier – État.

Yaouaga Félix Koné : « Le vestibule et/ou l'urne. Quelles légitimités pour l'exercice du pouvoir communal ? »

La décentralisation au Mali apparaît comme le point de convergence d'une multitude d'exigences d'inégales valeurs. Les communes, qui sont les collectivités territoriales de base, ont été construites, pour la plupart, sur la base d'un consensus minimum. L'un des souhaits explicite de la décentralisation était incontestablement l'émergence d'acteurs socio-politiques nouveaux. Ce projet semble avoir eu des difficultés énormes à se concrétiser du fait des résistances des pouvoirs traditionnels, qui, en maints endroits, ont admirablement investi les partis politiques, en y positionnant des hommes à leur service. Ce qui dénote la très grande capacité d'anticipation politique des autorités traditionnelles. Ces dernières sont parvenues à faire du vestibule le passage obligé pour accéder à la

mairie, siège du pouvoir communal. Le vestibule aussi bien que la mairie sont deux lieux (sièges) d'exercice du pouvoir. Le premier a une légitimité traditionnelle, le second est un mode d'administration moderne.

Mots-clés : Décentralisation – Commune – Vestibule – Mairie – Élections.

Seydou Camara : « Terre, pouvoir et décentralisation au Manden »

Avec l'ouverture démocratique survenue après les événements de mars 1991, le Mali a opté pour la décentralisation dont l'objectif essentiel est la promotion du développement local où la question foncière joue un rôle très important. La nouvelle réforme est censée assurer une bonne gouvernance, une gestion rationnelle des ressources et une meilleure intégration des groupes marginalisés. Au Manden, la terre est en étroite relation avec le pouvoir dont elle constitue à la fois l'intérêt et l'instrument. Mises en place sur fond de contestations, les communes vont démarrer dans une certaine confusion et avec beaucoup de difficultés, comme l'attestent *Bankumana* et *Mininjan*, les deux cas étudiés ici.

Mots-clés : Terre – Pouvoir – Développement – Foncier – Démocratie.

Bah Diakité : « La décentralisation dans les communautés rurales du cercle de Kolondiéba (Mali). Vérité des urnes et hiérarchisation sociale »

La décentralisation a induit des changements dans les stratégies d'alliance au sein des communes rurales. Ce texte analyse la manière dont les acteurs locaux, notamment les jeunes, ont instrumentalisé leur affiliation aux partis politiques afin d'accéder au pouvoir. Il montre également comment les partis politiques ont utilisé les anciennes structures de pouvoir. Il insiste sur le poids du vote féminin, le rôle des ONG internationales dans la région. Il décrit le processus de décentralisation dans

la durée : découpage, élection, gestion communale. La comparaison entre deux communes, *Kolondiéba* et *Ngolodiama* met en lumière la complexité et la diversité des processus en cours.

Mots-clés : Conflits – Alliances – Partis politiques – Étrangers/autochtones – ONG.

Monique Bertrand : « Foncier débridé/foncier bloqué. Enjeu récent de la décentralisation ou alternance centrale dans l'histoire longue des communes urbaines maliennes ? »

La gestion foncière nuance l'idée que la décentralisation à l'œuvre au Mali introduirait une rupture complète dans l'organisation des compétences locales au regard d'un centralisme ancien. Dans les villes particulièrement, le contrôle de la ressource territoriale engage une compétition politique qui ne s'inscrit ni dans l'anomie sociale, ni dans le vide administratif. La capitale manifeste d'abord un scénario heurté que semblent orienter les préparatifs puis la mise en œuvre de la décentralisation sous la Troisième République : l'action communale est prise dans une alternance de morcellements débridés du sol et de suspensions administratives imposées brutalement aux attributions de parcelles à bâtir par les autorités de tutelle. Un recul historique sur les villes montre en réalité que cette gestion en dents de scie active depuis plus longtemps les relations paradoxales des pouvoirs locaux et centraux, en s'imposant dans les blocages et les régulations politiques successifs des trois Républiques maliennes.

Mots-clés : Foncier urbain – Gestion communale – Pouvoirs locaux – Régulation politique.

Bréhima Béridogo : « Processus de décentralisation et pluralité de logiques des acteurs au Mali »

Le Mali, dans la période précoloniale, n'a pas connu une administration décentralisée assimilable à celle en cours. Les premières communes datent donc de l'occupation

coloniale et le vocable décentralisation a existé dans le discours de tous les gouvernements des pouvoirs post-coloniaux. Mais, elle ne sera mise en œuvre que par la Troisième République, pour trouver une solution aux crises sociales qui secouaient le Mali à l'époque. Dans sa mise en œuvre, la réforme va susciter diverses attentes et interprétations, déterminées chacune par les préoccupations et les logiques des différents acteurs : ayant droit du pouvoir traditionnel, allochtones, État, bailleurs de fonds, etc.

Mots-clés : État – Pouvoir – Commune – Logiques d'acteurs – Communautés rurales.

Françoise Bourdarias : « La décentralisation, la coutume et la loi. Les constructions imaginaires d'un conflit à la périphérie de Bamako (Mali) »

La réforme administrative mise en œuvre depuis 1992 au Mali contribue à réorienter localement les tensions et les conflits liés à la maîtrise du foncier et du pouvoir politique, à l'investissement des chaînes de dépendance qui conditionne l'appropriation et la répartition des ressources. L'évolution des configurations sociales singulières, en retour, confère au processus administratif une physionomie spécifique. Depuis le début de l'année 2000, dans une commune rurale périphérique de Bamako (*Dialakorrodji*), un conflit oppose entre elles les différentes factions de l'équipe municipale nouvellement élue, fait s'affronter les partisans du maire et la chefferie du village. L'analyse des modes d'articulation des enjeux de ce conflit, des multiples usages de la « tradition », révèle les tensions sociales qui se développent avec l'extension des marchés fonciers (légal et parallèle), l'arrivée de nouveaux habitants et la présence des ONG.

Mots-clés : Décentralisation – Coutume – Conflit foncier – ONG – Mali.

Catherine Quiminal : « Décentralisation, démocratie et migrations dans la région de Kayes »

Les émigrés de la région de Kayes ont impulsé, par le biais d'associations, des initiatives ayant pour objectif d'intervenir sur les raisons qui avaient rendu leur départ nécessaire : peu d'activité rémunérée, absence d'infrastructures sanitaires, scolaires, routières, hydrauliques. La décentralisation a été considérée par certains leaders associatifs comme un cadre leur permettant de repenser leurs relations, y compris politiques avec leur pays d'origine. Cette nouvelle élite locale, déployant ses activités sur un espace transnational, France-Mali, redessine les formes du pouvoir et des relations sociales construites autour des notions de bien public et d'intérêt général. C'est à l'analyse de ces processus que ce texte s'attache.

Mots-clés : Décentralisation – Associations – Transnational – Pratiques citoyennes – Émigrés/immigrés

Clemens Zobel : « Espaces politiques locaux, État et représentation. Les communes des monts Mandingues et de la haute vallée du Niger »

L'article identifie comme enjeu central de la politique de décentralisation au Mali la constitution des espaces politiques qui créent une interface et un cadre régulateur entre institutions et systèmes normatifs d'origine locaux et occidentaux. Examinant le fonctionnement de trois nouvelles communes au sud-est de la capitale, l'hypothèse est avancée que leurs espaces politiques sont caractérisés par des clivages qui soutiennent une centralisation sur le plan local. L'accès à l'information et aux processus de décision reste limité à un groupe très restreint, au sein des villages un espace de délibération publique fait défaut, et des circuits institutionnels parallèles se maintiennent. Ces tendances résultent au moins en partie de l'interaction entre une logique hiérarchique issue de la tradition administrative française et une relation de longue durée entre pouvoirs locaux et pouvoirs étatiques englobants.

Mots-clés : Décentralisation – Espace public – Participation – Élections – Système lignager.

Gilles Holder : « Entre cité-État et cité musulmane. La commune imaginée à Djenné à l'heure de la décentralisation malienne »

Cette contribution se propose d'interroger les conditions d'exercice d'une démocratie locale dans le cadre du processus de décentralisation de l'État malien engagé depuis 1993. Le cas de la ville de Djenné – la plus petite commune urbaine du Mali (18 000 hab.), mais aussi la plus ancienne (2 300 ans) –, met en lumière deux modèles urbains susceptibles de fournir chacun une représentation, voire un contenu à la commune : 1) la cité-État qui, en revisitant la nomenclature des identités urbaines coloniales, permet de proposer une adéquation entre citoyenneté locale, conseil communal et urbanité historique ; 2) la cité musulmane qui, en se fondant sur le temps et l'espace du religieux, permet tantôt de rejeter le politique et l'« aventure » démocratique au profit de l'ordre social existant, tantôt d'envisager une nouvelle sociabilité urbaine.

Mots-clés : Mali – Cité-État – Cité musulmane – Citoyenneté – Urbanité.

Anne Doquet : « Décentralisation et reformulation des traditions en pays dogon. Les manifestations culturelles des communes de Dourou et Sangha »

En pays dogon, la décentralisation a rapidement suscité diverses manifestations culturelles. L'article se penche sur les « festivals de masques » de la commune de *Dourou*, puis examine le cas de la commune de *Sangha*, lieu mythique. La récente évolution des manifestations y laisse entrevoir les liens qui se tissent entre le processus de décentralisation, au démarrage difficile, et une prise en charge inédite des traditions, mêlant les tenants du pouvoir traditionnel, les nouveaux élus, et une élite locale émergente. Dans cette concurrence à différentes échelles, chacun use de la culture comme tremplin pour de nouveaux positionnements économiques et politiques. En même temps, les manifestations culturelles illustrent le glissement du rituel traditionnel vers de nouvelles formes

de célébrations communautaires qui pourraient constituer le germe d'une identité communale.

Mots-clés : Décentralisation – Dogon – Rituel – Festivals culturels – Élite locale.

Giorgio Blundo : « "Je n'ai pas besoin de ticket". Négociations des droits de marché et petite corruption dans les collectivités locales sénégalaises »

L'article analyse le processus de collecte des droits de marché en milieu urbain au Sénégal, et décrit les négociations et arrangements divers entre contribuables, élus locaux, policiers municipaux et agents de perception. L'entrée par la fiscalité locale a une double visée : d'un côté, rendre compte du fonctionnement réel des collectivités locales et des facteurs contradictoires qui leur imposent de lâcher du lest dans la recherche de ressources fiscales pourtant indispensables à leur viabilité économique. D'un autre côté, mettre en lumière les normes pratiques qui sous-tendent le système fiscal local. L'auteur montre que les difficultés réelles de mobilisation des ressources rencontrées par les municipalités sénégalaises ne sont pas seulement imputables à une faible légitimité des gouvernements locaux, mais renvoient à une gouvernance dans laquelle s'entremêlent clientélisme politique, privatisation informelle des pouvoirs d'extraction fiscale et des pratiques diffuses de petite corruption banalisée.

Mots-clés : Fiscalité locale – Privatisation informelle – Corruption – Décentralisation – Sénégal.

Pierre-Yves Le Meur : « Gérer l'attente : le Bénin rural face à la décentralisation »

Inscrite dans la Constitution béninoise, la décentralisation devait parachever la démocratisation du pays. Elle a beaucoup tardé à se mettre en place (les élections communales se sont tenues en 2002/2003) et elle reste inachevée aux échelons inférieurs. Ce retard a généré

des réponses et des anticipations locales. Touchant à la mobilisation des ressources (fiscalité, contributions, rentes) et à leur usage à des fins collectives, elles sont affaire de représentation politique, appartenances, citoyenneté et présence de l'État. La manière dont les politiques publiques sont réinterprétées dans les arènes locales concerne et façonne des « communautés morales » mobilisant différents principes de justification. La combinaison changeante de ces registres contribue à modeler les politiques de décentralisation et de gestion des ressources naturelles. Ces questions sont traitées à partir d'un contexte empirique local de frontière agraire et politique au centre du Bénin.

Mots-clés : Bénin – Décentralisation – Politique locale – Ressources naturelles – Mobilité – Appartenance.

Carola Lentz : « La décentralisation dans le nord-ouest du Ghana. Des frontières contestées »

À la fin des années 1980, le « gouvernement Rawlings » du Ghana a annoncé la création de nouveaux districts, provoquant un intense mouvement de lobbying, une mobilisation politique au niveau local et des conflits au sujet des limites de ces districts. L'un de ces conflits est analysé dans la Upper West Region, où la création de nouveaux districts a fait l'objet de discussions prolongées sur les liens entre propriété foncière et autorité politique, les relations entre les groupes ethniques locaux et la pertinence de l'opposition entre critères ethniques et territoriaux dans la définition de la citoyenneté locale. Le texte affirme que l'utilisation du concept de communautés locales « traditionnelles » comme base quasi-naturelle d'une démocratie de terrain, implicitement utilisé dans le projet de décentralisation au Ghana, est hautement problématique. Il s'agit d'une boîte de Pandore plutôt que d'une panacée contre les perversités d'un gouvernement éloigné.

Mots-clés : Décentralisation – Citoyenneté – Limites – Ethnicité – Nord du Ghana.

Éric Komlavi Hahonou : « Une communauté “nomade” face à la décentralisation au Niger »

Examinant les prémisses de la décentralisation au Niger, ce texte analyse d’abord une arène politique locale (*Bankilaré*), en présentant la place et le rôle des différents « groupes stratégiques » qui participent à la gouvernance, et en les référant à l’histoire coloniale et post-coloniale des statuts. Il analyse en particulier la délivrance de services publics par l’administration locale et ses auxiliaires que sont les chefs traditionnels, et tente de dégager les enjeux politiques, fonciers et identitaires de la « dispute » pour la commune. Il montre ensuite, en prenant l’exemple des relations entre *Songhay* et *Kel-Tamacek*, comment un repli identitaire semble s’opérer sur le critère de l’ethnie, et comment, notamment dans les discours administratifs officiels, l’ancienne dichotomie sédentaires/nomades refait surface sous des formes nouvelles.

Mots-clés : Niger – Arène politique – Foncier – Nomades/sédentaires – Politiques ethniques.

Jean-Pierre Olivier de Sardan : « Des pouvoirs locaux dans l’attente de la décentralisation au Niger »

Ce texte, écrit avant les élections communales de juillet 2004 au Niger, se fonde sur une série d’enquêtes menée à travers le pays par le Lasdel, qui révèlent, malgré la grande variété des configurations politiques locales, quelques tendances communes : la permanence des conflits autour de la chefferie, l’importance des conflits fonciers, de plus en plus nombreux et souvent explosifs, le poids des discriminations statutaires et l’émergence de revendications nouvelles, la déliquescence de l’État local, la multiplication d’architectures institutionnelles mises en place par les institutions de développement, l’opacité du jeu politique et économique local pour les intervenants extérieurs, et la réinsertion croissante des ressortissants dans les arènes politiques locales, entre

autres. Il en découle toute une série d'interrogations sur ce que sera l'impact de la décentralisation.

Mots-clés : Chefferie – État local – Foncier – Projet de développement – Espace public.

Jacques Palard : « Le "pays" dans le processus français de décentralisation »

L'inscription de la politique des « pays » dans l'organisation territoriale française, au cours des années 1990, est l'aboutissement de deux processus conjoints : la mobilisation des acteurs locaux, désireux de prendre en charge leur propre développement social et économique sur un territoire préalablement circonscrit, et la volonté des instances centrales de l'État d'opérer une mise en cohérence législative d'expériences locales diversifiées. Cette politique décentralisatrice et novatrice présente deux traits majeurs : elle est d'abord l'aboutissement d'un long mouvement de réforme qui conduit à privilégier les « territoires de projet » ; dans cette perspective, elle reconnaît en outre l'importance de nouveaux modes de gouvernance par l'instauration de dispositifs qui associent la puissance publique locale et la société civile et qui sont ordonnés à la mise en œuvre de systèmes productifs locaux. On peut pronostiquer une inégale réussite de cette politique à l'échelle nationale : ses résultats dépendront en effet largement des ressources humaines, managériales, financières et matérielles dont disposeront les acteurs territoriaux pour la mettre en œuvre.

Mots-clés : France – Décentralisation – Politique de pays – Gouvernance – Projet territorial.

Daniel Nordman : « Du passé des circonscriptions au présent des réformes, et de la France au Mali »

Lucien Febvre a écrit : « Administration et géographie font deux » : les géographes n'auraient pas à connaître les divisions administratives. Leur histoire pourtant mérite d'être retracée ; les limites, sous l'Ancien Régime fran-

çais, sont plus stables qu'on ne l'a écrit ; des réflexions sont alors développées, en référence à l'histoire et à la nature ; des circonscriptions se sont succédé ou ont survécu. En guise de conclusion, l'auteur s'intéresse à la façon dont l'expérience malienne et l'expérience révolutionnaire en France peuvent être comparées. Les participants du colloque s'interrogent sur l'histoire très courte de la réforme malienne. Chercheurs et acteurs pensent ensemble une œuvre en cours. Un bref calendrier : l'historien se rappelle le moment qui a mis un terme au Siècle des lumières. Lors de l'élaboration des nouvelles circonscriptions au début de la Révolution, les villes et les bourgs ont multiplié les pétitions, dressé des plans, envoyé des documents à l'Assemblée nationale. La construction d'un nouvel espace a été dans une bonne mesure négociée entre les usagers et les pouvoirs, pour un ajustement du local et du national.

Mots-clés : Administration – Limites – Expérience malienne – Révolution française – Pétitions.

Abstracts

Jean-Loup Amselle: ‘Political practices of the past. The N’ko and administrative decentralisation in Mali’

An eminently modern, administrative reform driven in particular by foreign donors—both international and national—in the name of good governance, the decentralisation implemented in Mali for a number of years was unable to avoid African roots. Here, the reading made by Souleymane Kanté, the founder of the N’ko movement, of medieval political groups and of the Malian empire in particular, was found to be relevant for the establishment in Malian territory of a reform that first and foremost concerns the colonial and post-colonial vicissitudes of the government of Mali. Although the pattern of analysis put forward by the N’ko has not been officially approved by the Malian government, it has been a direct inspiration for the decentralisation mission whose leading officials belonged to the movement. And even if the Malian state, which also claims to be a modern state, was unwilling to be enclosed in a rigid historical pattern, the decentralised imperial paradigm proposed by the N’ko remains a central feature for discussion among the country’s political and cultural elite.

Keywords: N’ko –Malian Empire – Power – Malinké – Delafosse.

Bréhima Kassibo: ‘Mali: two-speed decentralization? *Ka mara la seki so* or the slow and difficult return home of authority’

The decentralization implemented by the Third Republic, according to the opinion shared by part of the Malian intelligentsia, would be the right solution chosen by this government to respond to the aspirations of rural communities. These were long dominated by the former policies and would like to assume their historical responsibilities. Started in 1993, the decentralization process seems to have slowed with the passing years, particularly in the current phase that should be devoted

to the transfer of power and resources by the authorities to elected representatives of local communities, legally designated to manage local affairs. Ten years after the start of the process, only three types of powers have been transferred to the local level (basic education, community health and rural and urban hydraulics) without any substantial allocation of resources. Furthermore, no significant transfer has been made in the field of environmental management. This situation seems to be justified by a lack of confidence by institutional decision makers in the real capacity of local representatives to ensure sustainable and effective management of institutions and resources.

Keywords: Mali – Decentralisation – Decentralised communities – Authority – Transfer.

Lassana Traoré: 'Toponymy, patronymics, autochthony. Historical conditions of territoriality in Mali'

Certain Mandé patronyms were the cores for the development of sociological entities such as the *Kanioko* for the *Traoré*, the *Balawulena* for the *Kéïta* and the *Solon* for the *Doumbia*. Within the framework of decentralisation, the links between these resurrections of old sociological entitites and the old pre-colonial centres of power and the fact that they were the first in the Mandé lands serve as the basis for claiming privileges and benefits related to the exercising of the new democratic power. These recurrent features have been observed in the forming of political parties, territorial division and the election of mayors.

Keywords: Toponymy – Patronymics – Autochthony – Power – Decentralisation.

Claude Fay: 'Power over persons, power over goods, communal powers. Competitive remodelling'

The Malian decentralisation process was considered from the outset not as a mere administrative reform but as an operation for the reorganisation of 'power' both in local

worlds and in relations between the latter and the state. In the Maasina (the fifth region) in particular, this process triggered a series of reinterpretations of the two types of locally predefined power: power over persons and power over goods (land, water and grazing), together with a series of redefinitions of the roles and prerogatives of the main stakeholders: chiefs and traditional landowners, political officials, territorial administration delegates, judges, etc. It is shown here that these local reinterpretations are both in competition with each other and symmetrical and in competition with that of the state. They raise at their level the question of the relations between power, identity and community rights.

Keywords: Mali – Administrative reform – Local powers – Landholding – The state.

Yaouaga Félix Koné: 'The vestibule and/or the ballot box. What kind of legitimacy for exercising communal power?'

Decentralisation in Mali appears to form the point of convergence of a host of demands of unequal value. The communes form the basic territorial authorities and most were established on the basis of a minimum of consensus. One of the explicit wishes in decentralisation was undoubtedly the emergence of new socio-political players. The project seems to have run up against enormous difficulties in implementation because of resistance from traditional powers that in many places have admirably entered the political parties and placed men at their service there. This shows the extremely great capacity of the traditional authorities for political anticipation. The latter have succeeded in making the vestibule an essential step for access to the town hall, the seat of communal power. Both the vestibule and the town hall are sites (seats) of the exercise of power. The former has traditional legitimacy and the latter is a modern form of administration.

Keywords: Decentralisation – Commune – Vestibule – Town hall – Elections.

Seydou Camara: 'Land, power and decentralisation in the Manden'

With the opening to democracy following the events of March 1991, Mali opted for decentralisation whose key objective is the promotion of local development in which the question of landholding plays a very important role. The new reform is intended to ensure good governance, rational resource management and better integration of marginalised groups. In the Manden, land is closely related to power, forming both the interest and instrument of the latter. Set up against a background of protest, the communes started with a degree of confusion and many difficulties, as is shown in *Bankumana* and *Mininjan*, the two cases examined here.

Keywords: Land – Power – Development – Landholding – Democracy.

Bah Diakité: 'Decentralisation in the rural communities of the Kolondiéba circle (Mali). Truth of the ballot box and social hierarchy'

Decentralisation has induced changes in alliance strategies in rural communes. This paper analyses the way in which local players—and especially the younger ones—instrumentalised their affiliation to the political parties in order to gain access to power. It also shows how the political parties used the old power structures. Stress is laid on the weight of the female vote and the role of international NGOs in the region. The process of decentralisation in time is described: establishment of boundaries, election and the management of communes. Comparison of the two communes *Kolondiéba* and *Ngolodiama* sheds light on the complexity and diversity of the ongoing processes.

Keywords: Conflicts – Alliances – Political parties – Foreigners/natives – NGO.

Monique Bertrand: ‘Unbridled landholding/blocked landholding. The recent issue of decentralisation or central alternance in the long history of urban communes in Mali?’

Land management qualifies the idea that the ongoing decentralisation in Mali might cause a complete break in the organisation of local competences with regard to the old central system. In towns in particular, the control of territorial resources involves political competition without there being social anomie or an administrative vacuum. First of all, the capital displays a halting scenario seemingly resulting from the preparation and then the implementation of decentralisation under the Third Republic: communal action is taken in alternate unbridled land division and administrative suspensions imposed sharply on the awarding of building plots by the supervisory authorities. A retrospective view of these towns shows in fact that this uneven management has been a feature of the paradoxical relations between local and central authorities for a longer period: it has caused the successive blockages and political regulation of the three Malian republics.

Keywords: Urban landholding – Communal management – Local powers – Political regulation.

Bréhima Béridogo: ‘The decentralisation process and the plurality of the approaches by players in Mali’

During the pre-colonial period, Mali did not have a decentralised administration comparable to today’s ongoing system. The first communes thus date from colonial occupation and the term ‘decentralisation’ was mentioned in the discourse of all the post-colonial governments. However, it was not implemented until the Third Republic in order to find a solution to the social crises experienced at the time in Mali. Implementation of the reform led to various expectations and interpretations, each determined by the preoccupations and approaches of the various

players: holders of traditional power, immigrants, the state, donors, etc.

Keywords: State – Power – Commune – Players' approaches – Rural communities.

Françoise Bourdarias: 'Decentralization, Custom and Law. Imagined figures of a conflict at the boundaries of Bamako (Mali)'

The administrative measures (decentralisation) implemented in Mali since 1992 are leading locally to new forms of conflict and social tension involved in the control of land, of political power and the social networks required to accumulate and share resources. At the same time, the shifting social configurations give a colour of their own to the administrative process. A newly elected council has been split into several factions in a rural municipality (*Diallakorrodji*) adjoining the urban district of Bamako since early 2000. The supporters of the traditional authorities (the Custom) are at odds with the mayor's supporters. The components of this violent conflict are linked in such a way and the uses of 'tradition' are so many-featured that we can use them to show the social dynamics developing with the land markets (legal, illegal and 'custom'), the arrival of new inhabitants and the introduction of NGOs.

Keywords: Decentralisation – Custom – Land conflict – NGOs – Mali.

Catherine Quiminal: 'Decentralisation, democracy and migration in the Kayes region'

Emigrants from the Kayes region have used associations to drive initiatives aimed at addressing the reasons that made their departure necessary: little remunerative work, lack of sanitary, scholastic, road and water infrastructure. Decentralisation was considered by certain association leaders as a framework enabling them to rethink their relations, including political relations with their country

of origin. This new local elite operating in a France-Mali transnational area redesigned the forms of power and social relations developed around the notions of public good and general interest. This paper is devoted to the analysis of these processes.

Keywords: Decentralisation – Associations – Transnational – Citizens' practices – Emigrants/immigrants.

Clemens Zobel: 'Local political spaces, State and representation. Communes in the Mangingue Mountains the the upper Niger valley'

The article defines the constitution of political spaces creating an interface and a regulatory framework between institutions and normative systems of local and Western origin as a major stake of decentralisation politics in Mali. The functioning of three new communes south-east of the capital is examined and the hypothesis is put forward that their political spaces are characterised by cleavages that support centralisation at a local level. Access to information and to decision-making processes remains restricted to a small group, villages lack a space for public deliberation and parallel institutional circuits are maintained. These tendencies result at least partially from the interaction between a hierarchical approach related to a French administrative tradition and a long-term relation between local powers and encompassing state powers.

Keywords: Decentralisation – Public space – Participation – Elections – Lineage system.

Gilles Holder: 'Between City-State and Muslim City. The urban council of Djenné and Malian decentralisation'

This paper examines the conditions of practice of local democracy within the framework of the decentralisation process undertaken by Mali since 1993. The city of Djenné, the smallest Malian city (18,000 inhabitants) to have a city council and also the oldest one (2,300 years), illustrates two urban models each suggesting a single

representation, or even a single content, for the council. Firstly, the City-State provides a match between local citizenship, the city council and historical urban features in adjusting the nomenclature of colonial urban identities. Secondly, the Muslim City, based on religious time and space, makes it possible sometimes to reject the political and the democratic "adventure" to the benefit of the existing social order and sometimes to envisage a new urban social pattern.

Keywords: Mali – City-state – Muslim city – Citizenship – Urban features.

Anne Doquet: 'Decentralisation and new way of treating traditions in Dogon country. The cultural events of the Dourou and Sangha communes'

Decentralisation in Dogon country has given rise to various cultural events in a short time. This paper studies the 'mask festivals' in Dourou communities and then examines the question of Sangha, a mythical site. The recent changes observed enable us to guess how the difficult process of decentralisation is connected with a new way of treating traditions, upon which the upholders of traditional power, newly elected members and an emergent elite are working at the same time. In this competition at several levels, culture is a springboard for everyone to gain new economic or political positions. At the same time, these cultural events show how traditional rituals have a tendency to shift towards new community celebrations that may contain the seeds of a new community identity.

Keywords: Decentralisation – Dogon – Ritual – Cultural festivals – Local elite.

Giorgio Blundo: '"I don't need a ticket". Negotiation of market taxes and petty corruption in Senegalese local authorities'

The article analyses the process of market tax collection in urban areas in Senegal and describes the various negotiations and arrangements between taxpayers, local

council members, municipal police and tax collectors. Approach via local taxes has a twin purpose—first that of describing the real functioning of local authorities and the contradictory factors that lead them to lessening the pressure in the search for fiscal resources that are nonetheless essential for their economic viability. Secondly, this highlights the practical standards underlying the local fiscal system. The author shows that the real difficulties in gathering resources experienced by Senegalese municipal authorities are caused not only by the weak legitimacy of local governments but also governance consisting of a mixture of political clientelism, the informal privatisation of fiscal extraction powers and widespread ordinary petty corruption processes.

Keywords: Local taxation – Informal privatisation – Corruption – Decentralisation – Senegal.

Pierre-Yves Le Meur: ‘Management of waiting: rural Benin in the face of decentralisation’

Part of the constitution of Benin, decentralisation was aimed at completing the democratisation of the country. Implementation ran very late (communal elections were held in 2002/2003) and is unfinished at the lower levels. The delay generated responses and local anticipations. These concern the mobilisation of resources (taxation, contributions, rents) and their use for collective purposes and are a question of political representation, affiliation, citizenship and the presence of the state. The way in which public policies are reinterpreted in local contexts is relevant to and models ‘moral communities’ that mobilise different principles of justification. The changing combination of these registers contributes to modelling decentralisation and natural resource management policies. These questions are addressed using an empirical local context of agrarian and political frontier in the centre of Benin.

Keywords: Benin – Decentralisation – Local politics – Natural resources – Mobility – Membership.

Carola Lentz: 'Contested boundaries: decentralisation in North-Western Ghana'

At the end of the 1980s, the 'Rawlings government' in Ghana announced the creation of new districts, setting in motion intense lobby politics, political mobilisation at the local level and struggles over the boundaries of the new districts. The paper discusses one such struggle in the Upper West Region where the creation of new districts led to protracted discussions on the connections between land ownership and political authority, on the relations between local ethnic groups and on the relevance of ethnic versus territorial criteria in defining local citizenship. The paper argues that using the concept of 'traditional' local communities as the quasi-natural basis of grass roots democracy, as the Ghanaian decentralisation project implicitly did, is highly problematic. It is a Pandora's box rather than a panacea for curing the evils of a distant state.

Key words: Decentralization – Citizenship – Boundaries – Ethnicity – Northern Ghana.

Eric Komlavi Hahonou: 'A "nomad" community in the face of decentralisation in Niger'

The study is set upstream of the implementation of decentralisation in Niger. A description of the procedures for the awarding of public services and everyday governance in an administrative unit managing 'nomad' populations makes it possible to underline the intermediary role played by the chieftaincy. A case study presenting a future 'territorial authority with no territory' sheds light on the battle for historical legitimation between two chieftaincies in an agro-pastoral area in Niger. Finally, after bitterly fighting decentralisation, the traditional chieftaincy adjusted its efforts to the prevailing wind and thus participated actively in defining the legislative framework of the decentralisation reform in Niger, taking a strategic position to conserve part of the power in the future communes.

Keywords: Public services – Local governance – Chieftaincy – Intermediation – Local powers.

Jean-Pierre Olivier de Sardan: 'Local powers while awaiting decentralisation in Niger'

This text written before the communal (local) elections in Niger in July 2004 is based on a series of surveys conducted throughout the country by the Lasdel. These revealed several common trends in spite of the great variety of local political configurations: continuous conflicts centred on the chieftaincy, the importance of landholding conflicts that are increasingly numerous and explosive, the weight of statutory discrimination and the emergence of new claims, the decline of the local state, the multiplication of institutional architectures set up by development institutions, the opacity of local politics and economics for external participants and the growing return of people from area to local politics, among others. This leads to a whole series of questions concerning the impact of decentralisation.

Keywords: Chieftaincy – Local state – Landholding – Development project – Public area.

Jacques Palard: 'The "local area" in the French decentralisation process'

The inclusion of the politics of the '*pays*' (local area) in French territorial organisation in the 1990s was the result of two linked processes. These were the mobilisation of local players who wished to take charge of their own social and economic development in a previously defined territory and the desire of central state authorities to give legislative coherence to a variety of local experiences. This decentralising, innovative policy has two main features. It is first the result of a long reform movement that leads to favouring 'project territories'; from this point of view it recognises among other things the importance of new modes of governance by measures that combine local public power and civil society and that are organised for the implementation of local production systems. It can be forecast that the policy will have varied success at the national level. The results will depend to a considerable

extent on the human, managerial, financial and material resources available to the territorial players for its implementation.

Keywords: France – Decentralisation – ‘*Pays*’ policy – Governance – Territorial project.

Daniel Nordman: ‘From the past of districts to the present of reforms and from France to Mali’

Lucien Febvre wrote that ‘administration and geography form a pair’: geographers would not need to know administrative divisions. However, their history deserves to be traced. The limits under the French Ancien Régime were more stable than has been reported. Observations are made with reference to history and nature; districts have followed each other or have survived. As a conclusion, the author examines the way in which the experience of Mali and the revolutionary experience in France can be compared. The conference participants discuss the very short history of Malian reform. An ongoing work is designed jointly by researchers and players. A succinct calendar, with the historian remembering the moment that led to the end of the ‘Century of Light’. When new districts were laid out at the beginning of the revolution, towns and cities multiplied petitions, drafted plans and sent documents to the National Assembly. The new spatial features were developed to a fair degree by negotiation between users and the authorities in order to adjust the local and the national.

Keywords: Administration – Boundaries – Malian experience – French Revolution – Petitions.

JOUVE
11, bd de Sébastopol - 75001 Paris
Imprimé sur presse rotative numérique
N° 411423a - Dépôt légal : Novembre 2006

Imprimé en France



Depuis les années 1990, de nombreux pays africains ont engagé des décentralisations administratives, soutenus en cela par les instances internationales. Ces réformes, qui s'inscrivent à une échelle globale, bousculent les équilibres antérieurs entre différents pôles de pouvoir et redéfinissent les relations entre États et sociétés civiles.

À travers une décennie d'évolution, éclairée par une histoire de longue durée, des anthropologues, géographes, historiens, politistes, sociolinguistes analysent ces processus dans cinq pays d'Afrique. Ils décrivent les nouvelles formes de compétition autour des pouvoirs et du contrôle des ressources, mais soulignent aussi l'émergence de dynamiques novatrices conjuguant communautés et citoyenneté. Une mise en regard avec l'histoire de la décentralisation et la genèse des « pays » en France apporte des éclairages inattendus sur les relations Nord/Sud, du double point de vue de la circulation des modèles et de l'existence de paradoxes communs. Ce livre intéressera tous ceux – chercheurs, acteurs ou institutions – qui travaillent sur la décentralisation, et, plus largement, sur les refontes des États en temps de mondialisation.

Décentralisation – États africains – Pouvoirs locaux – Territoires – « Pays » français.

Many African countries have undertaken administrative decentralisation since the 1990s and have been supported in this by international bodies. These reforms are on an all-encompassing scale and upset previous balances between different centres of power and redefine the relations between the state and civil society.

Anthropologists, geographers, historians, political scientists and sociolinguists analyse these processes in five African countries over a decade of evolution against a long historical background. They describe the new forms of competition centred on power and the control of resources but also highlight the emergence of innovative dynamics combining communities and citizenship. Comparison with the history of decentralisation and the genesis of the 'pays' local areas in France sheds unexpected light on North-South relations from the twin viewpoint of the circulation of models and the existence of common paradoxes. This book will interest all those—research scientists, stakeholders and institutions—working on decentralisation and more broadly on the remodelling of states in an era of globalisation.

Decentralisation – African states – Local powers – Territories – French 'pays'.




IRD
213, rue La Fayette
75480 Paris cedex 10
editions@paris.ird.fr
Diffusion
IRD, 32, avenue Henri-Varagnat
93143 Bondy cedex
fax : 01 48 02 79 09
diffusion@bondy.ird.fr
www.ird.fr

42 €

ISSN 0767-2896
ISBN 2-7099-1607-X

